

Polska myśl administracyjna  
XVIII wieku





Jerzy Malec

Polska myśl administracyjna  
XVIII wieku



KRAKÓW 2008

Rada Wydawnicza Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:  
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Projekt okładki:

Joanna Sroka

Tłumaczenia:

na język angielski – Kazimierz Baran  
na język niemiecki – Agata Justyna Krawiec  
na język rosyjski – Oleg Aleksejczuk

Redaktor prowadzący:

Halina Baszak-Jaroń

Adiustacja i korekta redakcyjna:

Magdalena Polek

Copyright© by Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2008

ISBN: 978-83-7571-080-9

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana  
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana  
w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych,  
kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody  
właściciela praw autorskich.

Na zlecenie:

Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ksw.edu.pl](http://www.ksw.edu.pl)

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.  
– Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008

Sprzedaż prowadzi Księgarnia Krakowskiego Towarzystwa Edukacyjnego sp. z o.o.  
Kampus Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków  
tel./faks: (012) 252 45 93  
e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)

Skład i łamanie:

Joanna Sroka

Druk i oprawa:

Eikon Plus

# Spis treści

Przedmowa do wydania drugiego .....	7
-------------------------------------	---

WSTĘP.....	9
------------	---

## ROZDZIAŁ I

### **POLSKA MYŚL ADMINISTRACYJNA W PIERWSZEJ POŁOWIE XVIII WIEKU**

1. Wprowadzenie.....	19
2. Zagadnienia administracyjne w publicystyce doby Augusta II Wettina .....	28
3. Stanisław Leszczyński i jego plan reformy zarządu wewnętrznego.....	33
4. Koncepcje reformy władzy wykonawczej u schyłku epoki saskiej. Stanisław Konarski i jego dzieło .....	38
5. Na przełomie epok. Plan reorganizacji centralnego aparatu wykonawczego książąt Czartoryskich .....	47

## ROZDZIAŁ II

### **MYŚL ADMINISTRACYJNA DO CZASÓW SEJMU CZTEROLETNIEGO**

1. Koncepcje aparatu administracyjnego przed powołaniem Rady Nieustającej .....	53
2. Między Radą Nieustającą a reformami Sejmu Czteroletniego (1776–1787).....	66
3. Projekty reformy administracji lokalnej u progu Sejmu Wielkiego.....	79
4. Koncepcje rozwoju administracji w publicystyce (do 1788 roku).....	90

### ROZDZIAŁ III

#### KONCEPCJE URZĄDZENIA ADMINISTRACJI

#### NOWEGO MODELU PAŃSTWA NA SEJMIE CZTEROLETNIM

1. Model władzy wykonawczej	
w publicystyce Sejmu Czteroletniego.....	100
2. Lokalne organy administracji na Sejmie Wielkim.....	121
3. Próby stworzenia systemu policji wiejskiej .....	127
4. Uwagi nad pierwszym wydaniem w Polsce	
podręcznikiem nauki policji.....	134

### ROZDZIAŁ IV

#### WPLYWY POLICYSTYCZNE W POLSKIEJ MYŚLI

#### ADMINISTRACYJNEJ XVIII STULECIA..... 141

#### UWAGI KOŃCOWE

#### POLSKA MYŚL ADMINISTRACYJNA

#### W USTAWODAWSTWIE SCHYŁKU RZECZYPOSPOLITEJ

#### SZLACHECKIEJ..... 155

Summary .....	169
---------------	-----

Das Resümee .....	175
-------------------	-----

Резюме .....	181
--------------	-----

Bibliografia.....	187
-------------------	-----

Indeks nazwisk .....	201
----------------------	-----

## Przedmowa do wydania drugiego

Praca pt. *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, którą zdecydowała się wznowić Oficyna Wydawnicza AFM, powstała jako rozprawa habilitacyjna i została wydana przez Uniwersytet Jagielloński w nakładzie liczącym zaledwie 200 egzemplarzy. Tak jak większość rozpraw habilitacyjnych, opublikowano ją wówczas w formie powie-laczowej, nie dbając nadto o dystrybucję nakładu. W rezultacie jest to opracowanie obecnie już nieosiągalne, poza głównymi bibliotekami, do których przesłano tzw. egzemplarze obowiązkowe.

Podjęte przeze mnie ćwierć wieku temu badania nad dziejami administracji publicznej w Polsce doby Oświecenia, a w szczególności nad koncepcjami jej reformy, wpisały się w nurt rozwijającej się wówczas coraz prężniej nowej dyscypliny – historii administracji. Jej prekursorami na gruncie polskim byli Profesorowie Bogusław Leśnodorski i Hubert Izdebski. Zapoczątkowane zostały wówczas także studia nad polską myślą administracyjną i nauką administracji czasów nowożytnych.

W 1985 roku ukazała się praca Marii Gromadzkiej-Grzegorzewskiej o narodzinach polskich nauk administracyjnych, podejmująca próbę syntezy polskiego piśmiennictwa prawn-administracyjnego drugiej połowy XIX wieku na tle porównawczym<sup>1</sup>. Kolejnym opracowaniem z tego zakresu była moja rozprawa o polskiej myśli administracyjnej czasów saskich i stanisławowskich<sup>2</sup>. Musiało upłynąć sporo czasu, by wątek ów znalazł kontynuatorów. Również dwadzieścia lat później opublikował swą rozprawę doktorską, napisaną pod moim

---

<sup>1</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985.

<sup>2</sup> J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986.

kierunkiem, Paweł Cichoń<sup>3</sup>. W podobnym czasie ukazały się liczne prace na temat doktryny administracji samorządowej Drugiej Rzeczypospolitej: Stanisława Wójcika<sup>4</sup>, Ryszarda Szweda<sup>5</sup>, Marty Grzybowskiej<sup>6</sup> i Adama Bosiackiego<sup>7</sup>. W ten sposób powstała obszerna synteza ukazująca kształtowanie się w różnych okresach na ziemiach polskich refleksji nad stworzeniem dobrej i skutecznie działającej administracji publicznej. Czekam nadal na swych badaczy opracowanie myśli administracyjnej w Polsce XVI i XVII wieku, a także w dobie Królestwa Kongresowego, zwłaszcza niezwykle interesujący dorobek Fryderyka hr. Skarbka. Należy mieć nadzieję, że także te wątki zostaną w niedalekiej przyszłości podjęte.

Niniejsza reedycja ma na celu umożliwienie zainteresowanym sięgnięcie do pracy, która nadal pozostaje jedyną pełną syntezą myśli administracyjnej w schyłkowym okresie istnienia Rzeczypospolitej szlacheckiej. Opracowania, które ukazały się na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, jedynie fragmentarycznie nawiązują do tych zagadnień. Być może kolejne wydanie przyczyni się do wznowienia dyskusji nad kształtowaniem się nowego spojrzenia na administrację w Polsce przedrozbiorowej.

Pragnę w tym miejscu serdecznie podziękować Wydawcy – Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego – za podjęcie decyzji o skierowaniu pracy do druku i Krakowskiemu Towarzystwu Edukacyjnemu, Oficynie Wydawniczej AFM – za pomoc w przygotowaniu nowego wydania.

Prof. dr hab. Jerzy Malec

Kraków, marzec 2008 roku

---

<sup>3</sup> P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006.

<sup>4</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.

<sup>5</sup> R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002.

<sup>6</sup> M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.

<sup>7</sup> A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.



## Wstęp

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie głównych założeń kształtującej się w XVIII stuleciu polskiej myśli administracyjnej. Terminu „myśl administracyjna” używam świadomie, rezygnując z takich pojęć, jak: nauka, doktryna, ideologia czy nawet poglądy, chcąc w ten sposób zaznaczyć wówczas jeszcze stosunkowo nieskoordynowany i rozproszony charakter wysuwanych koncepcji przebudowy aparatu administracyjnego państwa. Nie wchodząc w głębszą charakterystykę i rozróżnienie powyższych terminów<sup>1</sup>, należy podkreślić, że właśnie pojęcie „myśl administracyjna” najlepiej oddaje charakter dalekich jeszcze od jakiegokolwiek systemu, luźnych często propozycji, poprzedzających wykształconą w XIX stuleciu naukę administracji<sup>2</sup>. Praca nie jest zatem rozprawą z zakresu historii doktryn XVIII stulecia, a tylko próbą przedstawienia stopniowego rozwoju poglądów na administrację. Stanowi więc jedynie stosunkowo wąski wycinek klimatu ideowego polskiego

---

<sup>1</sup> W prowadzonej w okresie powojennym dyskusji nad metodologią historii doktryn politycznych i prawnych problemy terminologiczne zajmowały sporo miejsca (por. K. Opalek, *Doktryny i historia nauki. Historia nauki, jej zadania i rola społeczna*, „Życie Nauki” V, 1950, nr 7–8, s. 667 i n.; K. Grzybowski, *Z zagadnień metodologii historii doktryn politycznych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1956, t. VIII, z. 1, s. 297 i n.; J. Baszkiewicz, *Historia „doktryn” i historia „idei” politycznych*, „Państwo i Prawo”, R. XV, 1960, nr 3, s. 515 i n.; M. Maneli, *O przedmiocie i zadaniach wykładu historii doktryn polityczno-prawnych*, „Życie Szkoły Wyższej” 1958, z. 2, s. 89 i n.). Wydaje się jednak, że nie należy przyznawać im funkcji pierwszoplanowych. M. Sobolewski uważał, że „ta właśnie kwestia pozbawiona jest większego znaczenia, a wspomniana typologia [odróżnienie doktryny, ideologii i poglądów – uzup. J. M.] posiada charakter całkowicie konwencjonalny, porządkujący, i nie wyjaśnia niczego z »historii« – co wszak jest głównym zadaniem każdej nauki historycznej. Nieraz jednak tak bywa, że kwestie czysto terminologiczne, sprawy pojęciowe budzą najwyższe zainteresowanie i absorbują umysły i wysiłek wielu badaczy. Cierpi na tym, rzecz prosta, nauka, gdyż ważne problemy leżą wówczas odłogiem”. M. Sobolewski, *Niektóre problemy teorii i metodologii historii doktryn politycznych*, „Historyka” 1976, t. VI, s. 3.

<sup>2</sup> Termin ten, przeniesiony na grunt polski z Francji, gdzie jest w użyciu od kilkudziesięciu lat (por. np.: P. Legendre, *Histoire de la pensée administrative française*, [w:] *Traité de science administrative*, Paris–La Haye 1966, s. 5–79), w ostatnim okresie coraz bardziej się upowszechnia. Zawiera on w sobie ogół koncepcji poświęconych przebudowie i rozwinięciu administracji państwowej na przestrzeni dziejów nowożytnych.

Oświecenia – ten jego nurt, który nie doczekał się dotąd głębszej analizy w literaturze<sup>3</sup>.

Powstanie polskiej myśli administracyjnej, w rozumieniu ogółu koncepcji poświęconych tworzeniu zrębów nowożytnej administracji, związane było z przypadającą na XVIII wiek szeroko zakrojoną działalnością publicystyczną, której główne zadanie polegało na przygotowaniu gruntownej reformy ustroju społeczno-politycznego Rzeczypospolitej. Istotnym elementem tej reformy była reorganizacja aparatu administracyjnego oparta na stosowanych w większości ówczesnych państw europejskich zasadach centralizmu i biurokratyzmu. Celowe wydaje się zatem prześledzenie drogi rozwoju ruchu ukierunkowanego na reformę anachronicznej polskiej administracji. Ruch ten nie przyniósł może efektów na skalę reform przeprowadzonych w państwach oświeconego absolutyzmu, niemniej istotnie przyczynił się do wprowadzenia administracji na nowoczesne tory rozwoju i przystosowania jej do wymogów nowożytnej formy państwa.

Pole badawcze zawęziłem do analizy poszczególnych koncepcji reformy administracji, rezygnując z pogłębionej analizy ich praktycznej realizacji; nie stanowiło to bowiem celu pracy. Ponadto przebudowa struktury organizacyjnej administracji Rzeczypospolitej w II połowie XVIII wieku była już przedmiotem licznych opracowań, niewyczerpujących wprawdzie całości zagadnienia, niemniej dających pewien zarys całego problemu. Próba całościowego ujęcia reorganizacji aparatu administracyjnego Polski okresu stanisławowskiego wymagałaby odrębnych badań, a w konsekwencji spowodowałyby znaczne zwiększenie objętości pracy i zagubienie jej podstawowego celu. Nie wydaje się ona zresztą w tym miejscu nieodzowna.

Ubocznie i incydentalnie, jedynie dla przedstawienia pełniejszego obrazu ideowego epoki, zaznaczone zostały głosy przeciwne wszelkim reformom administracji, nieliczne zresztą i pozbawione najczęściej konstruktywnej motywacji. Ograniczały się z reguły do wysuwanej w toku dyskusji sejmikowych krytyki wszelkich zmian istniejącego ustroju w duchu ideologii „złotej wolności”. Nie wnosząc wkładu do dyskusji nad nowym kształtem władzy wykonawczej, nie posiadają one – moim zdaniem – waloru istotnego elementu składowego badanej myśli administracyjnej.

---

<sup>3</sup> Na brak pogłębionej analizy poglądów na administrację w Polsce w okresie Oświecenia zwracał już uwagę S. Salmonowicz w zamieszczonej w „Kwartalniku Historycznym”, R. LXVII, 1960, z. 2, s. 499 recenzji pracy A. Zahorskiego, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959.

Konstrukcja pracy została oparta na układzie chronologicznym. Może on budzić pewne zastrzeżenia, gdyż w konsekwencji prowadzi do powtarzania myśli tych samych autorów w różnych miejscach. Przeciwnie układowi rzeczowemu przemawiało jednak zbyt nisko jeszcze w tym okresie rozbudowanie odrębnych działów administracji w pracach publicystów. Przyjęty układ pracy pozwala ponadto na ukazanie stopniowej ewolucji poglądów na administrację.

Ramy czasowe obejmują okres XVIII stulecia w Polsce, wtedy bowiem zaczęła się rozwijać polska idea nowożytnej administracji, sięgająca swymi początkami doby walki o egzekucję praw. W odniesieniu do czasów saskich przedstawiono jedynie poglądy pisarzy domagających się reformy ustrojowej państwa w duchu centralizacji aparatu wykonawczego. Pociągnęło to za sobą konieczność sięgnięcia do prac pisarzy dobrze znanych z literatury przedmiotu, takich jak Stanisław Dunin-Karwicki, Stanisław Leszczyński czy Stanisław Konarski; wydaje się jednak, że nie sposób dokonać pełnego przeglądu polskiej myśli administracyjnej XVIII wieku bez zaprezentowania głównych promotorów reformy ustroju Rzeczypospolitej. Ponadto dotychczasowa analiza ich poglądów nie przyniosła w zasadzie szerszego spojrzenia i prawniczej analizy tej części ich koncepcji, która była poświęcona reformie administracji. Biografowie koncentrowali się bowiem głównie na zagadnieniach ustroju społeczno-politycznego, nazbyt ogólnie prezentując problematykę ściśle administracyjną<sup>4</sup>. Ostatnie znane mi prace publicystyczne postulujące przebudowę aparatu administracyjnego państwa pochodzą z okresu Sejmu Czteroletniego. Przyczyną tego były zapewne wydarzenia polityczne, które wkrótce miały nastąpić: wojna polsko-rosyjska, konfederacja targowicka czy wreszcie insurekcja kościuszkowska. Nie oznacza to oczywiście, że wysuwane wcześniej postulaty nie znalazły zastosowania w rozwiązaniach przyjętych na sejmie grodzieńskim w 1793 roku, a zwłaszcza w okresie powstania w 1794 roku. Analiza owych wpływów, zawarta w Zakończeniu, poświęconych m.in. ocenie praktycznej realizacji wysuwanych projektów reformy administracji, stanowi zarazem końcowy element prowadzonych rozważań.

---

<sup>4</sup> Por. np.: J. Feldman, *Stanisław Leszczyński*, Wrocław-Warszawa 1948, s. 234–235; J. Nowak-Dłuzewski, *Stanisław Konarski*, Warszawa 1951, s. 117–118 czy S. Grodziski, *Stanisława Dunin-Karwickiego poglądy na formę rządów w Polsce*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, red. J. Lewandowska, Kraków 1971, s. 89–98. W pracach traktujących o reorganizacji władzy administracyjnej autorzy sięgali wprowadzić do poglądów tych pisarzy na reformę administracji, czynili to jednak bardzo pobieżnie i ogólnikowo. Por. np.: W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 68–72 oraz 81–87 czy A. Zahorski, *Centralne...*, s. 29–30. To samo można odnieść do znanych autorów czasów stanisławowskich.

W pracy ograniczyłem się głównie do przedstawienia bogatej i zróżnicowanej publicystyki postulującej przeobrażenia ustroju administracyjnego państwa, podejmowane na sejmach projekty praw i dyskusję nad nimi traktując w sposób drugoplanowy i prezentując je szerzej, tylko jeśli nie były przedmiotem wcześniejszej analizy w literaturze. Wydaje się to uzasadnione nie tylko z uwagi na fakt stosunkowo pełnego przeglądu projektów ustawodawczych w pracach poświęconych reformom ustrojowym w Rzeczypospolitej<sup>5</sup>, ale także ze względu na potrzebę omawiania w pierwszej kolejności tych źródeł, które wywierały bezpośredni wpływ na kształtowanie określonych poglądów i opinii, a co za tym idzie – stanowiły istotny element składowy myśli administracyjnej.

Podstawę źródłową stanowi w związku z tym przede wszystkim XVIII-wieczna publicystyka polityczno-ustrojowa poruszająca zagadnienia administracyjne<sup>6</sup>. Rozpoczynając od wspomnianych już pisarzy czasów saskich<sup>7</sup>, sięgnąłem do licznych prac okresu stanisławowskiego, a w szczególności: Antoniego Popławskiego<sup>8</sup>, Michała Wielhorskiego<sup>9</sup>, Józefa Wybickiego<sup>10</sup>, Remigiusza Ładowskiego<sup>11</sup>, Stanisława Sistrzencewicza<sup>12</sup>, Stanisława Staszica<sup>13</sup>, Hugona Kołłątaja<sup>14</sup>, Józefa Kossakowskiego<sup>15</sup>, Józefa Puszcza<sup>16</sup>, Fer-

<sup>5</sup> Przykładowo, projekty dotyczące Komisji Policji omówił dokładnie A. Zahorski w: *Centralne...*, toteż ograniczyłem się tu przede wszystkim do przedstawienia tego, co głosiła publicystyka na temat centralnych władz policyjnych.

<sup>6</sup> Brak jeszcze wówczas w zasadzie prac poświęconych wyłącznie koncepcjom przeobrażenia administracji. Problematyka ta występuje najczęściej jako element programu reformy ustrojowej państwa.

<sup>7</sup> S. Dunin-Karwicki, *De ordinanda Republica*, ed. S. Krzyżanowski, Cracoviae 1871; S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, 1743; S. Konarski, *O skutecznym rad sposobie albo o utrzymywaniu ordynaryjnych sejmów*, t. I–IV, Warszawa 1760–1763 i inne drobniejsze prace mniej znanych autorów.

<sup>8</sup> A. Popławski, *Zbiór niektórych materii politycznych*, Warszawa 1774.

<sup>9</sup> M. Wielhorski, *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitej ustaw*, 1775 [s.l.].

<sup>10</sup> J. Wybicki, *Myśli polityczne o wolności cywilnej*, Poznań 1775–1776 oraz *idem*, *Listy patriotyczne do jaśnie wielmożnego ex kanclerza Zamoyskiego prawa układającego pisane*, t. I–II, Warszawa 1777–1778.

<sup>11</sup> R. Ładowski, *Krótkie zebranie trzech praw początkowych, to jest: prawa natury, politycznego i narodów z różnych autorów wyjęte...*, Lwów 1780.

<sup>12</sup> S. Sistrzencewicz, *Ustawy na gubernie państwa całorossyjskiego, z ruskiego na polski język przelożone [...], które za wzór mogłyby być użyte albo do reformy, albo przynajmniej do poprawy rządu naszego wewnętrznego*, [w:] *Serjarz projektów do prawa, innych różnych pism, uwag, myśli patriotycznych, żądań województw, ziem i powiatów, pomiędzy sejmem a sejmem od senatorów, posłów, gorliwych patriotów formowanych*, roku pierwszego 1785, t. I–II (cz. I–XII), Warszawa 1785.

<sup>13</sup> S. Staszic, *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego kanclerza i hetmana w. k. Do dzisiejszego stanu Rzeczypospolitej przystosowane*, [Łuck 1785] oraz *idem*, *Przestrogi dla Polski z teraźniejszych politycznych Europy związków*, 1790 [s.l.].

<sup>14</sup> H. Kołłątaj, *Do Stanisława Małachowskiego referendarza koronnego o przyszłym sejmie* Anonima listów kilka, Warszawa 1788.

<sup>15</sup> J. Kossakowski, *Obywatel*, Warszawa 1788.

<sup>16</sup> J. Puszet, *O uszczęśliwieniu narodów*, Warszawa 1788.

dynanda Naxa<sup>17</sup>, Wilhelma Horalka<sup>18</sup> czy Jacka Jezierskiego<sup>19</sup>, wykorzystując ponadto liczne prace anonimowe i inne drobniejsze. Czerpałem również z ówczesnego czasopiśmiennictwa, w szczególności z „Pamiętnika Historyczno-Polityczno-Ekonomicznego”, wydawanego przez Piotra Świkowskiego, oraz „Dziennika Handlowego i Ekonomicznego”, poruszających wiele problemów z zakresu policji krajowej. Wykorzystałem także liczne druki ulotne z tego okresu.

W odniesieniu do źródeł rękopiśmiennych, zgodnie z pierwotnym założeniem traktowanych uzupełniająco, oparłem się głównie na dwu zespołach znajdujących się w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie, a mianowicie na Zbiorze Popielów oraz Archiwum Publicznym Potockich. Materiały te posłużyły przede wszystkim do odtworzenia koncepcji administracji lokalnej, stosunkowo najslabiej omówionej w literaturze, szczególnie w zakresie wysuwanych projektów.

Problem polskiej myśli administracyjnej w XVIII wieku nie doczekał się dotychczas w literaturze przedmiotu osobnego opracowania. Dziewiętnastowieczne podręczniki prawa administracyjnego, przedstawiając historię rozwoju poglądów na administrację i prawo administracyjne, sięgały najdalej do okresu Księstwa Warszawskiego lub, wspominając jedynie pobocznie polską literaturę XVIII-wieczną, nie nawiązywały w najważniejszych nawet działach administracji do tradycji polskich<sup>20</sup>. Wśród licznych opracowań poświęconych przeobrażeniom ustroju administracyjnego Rzeczypospolitej w II połowie XVIII stulecia wyraźnie daje się zauważyć brak szerszego uwzględnienia dorobku polskiej publicystyki w tym zakresie. Pewien wyjątek stanowi tu praca Władysława Konopczyńskiego poświęcona genezie Rady Nieustającej<sup>21</sup>; autor ten doprowadza jednak swe rozważania do 1775 roku, koncentrując się przy tym głównie na propozycjach i projektach reorganizacji administracji szczebla centralnego. Nie wypełnia tej luki także wydana pośmiertnie rozprawa Konopczyńskiego traktująca o XVIII-wiecznym polskim piśmarstwie politycznym, w której – obok po-

<sup>17</sup> F. Nax, *Wykład początkowych prawideł ekonomiki politycznej, z przystosowaniem przepisów gospodarstwa narodowego do onego wydzwignienia i polepszenia, stosownie do aktualnego stanu, w którym rzeczy zostają*, Warszawa 1790.

<sup>18</sup> W. Horalek, *Na pismo pod tytułem: Czamarka i Sarafan, w czasie sejmu patriotycznego w Polskę wprowadzone...*, Warszawa 1791.

<sup>19</sup> J. Jezierski, *Mowy sejmowe 1788–1791*, Warszawa [s.a.].

<sup>20</sup> Por. F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, t. I–II, Warszawa 1919–1922 oraz A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego*, Warszawa 1880. Również J. B. Oczapowski w pracy: *Policjanci zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1882 ogranicza się do przedstawienia poglądów niemieckiej i francuskiej nauki administracji.

<sup>21</sup> W. Konopczyński, *Geneza...*

wtórzeń wcześniejszych rozważań nad koncepcjami reformy administracji u Karwickiego, Leszczyńskiego czy Konarskiego – można znaleźć jedynie bardzo ogólną charakterystykę uwag dotyczących modelu administracji w pracach pisarzy okresu po pierwszym rozbiórze Polski<sup>22</sup>.

Próbę przedstawienia początków „nauki” administracji i prawa administracyjnego w Polsce XVIII wieku podjął Jerzy Starościak, ograniczając się jednak w niewielkich rozmiarów artykule do zasygnalizowania li tylko samego problemu na podstawie niezwykle pobieżnej analizy poglądów Antoniego Popławskiego, Wincentego Skrzetuskiego, Hieronima i Wincentego Stroynowskich oraz Hugona Kołłątaja<sup>23</sup>.

Najpełniejszy, jak dotąd, obraz powstania i działalności centralnych instytucji policyjnych w Polsce II połowy XVIII wieku przynosi praca Andrzeja Zahorskiego<sup>24</sup>. Szczególnie cenne dla tematu są w niej dwa pierwsze rozdziały (rozdz. I: „Doświadczenia wieku. Pierwsze reformy w Polsce” oraz rozdz. II: „Prace nad ustawą o Komisji Policji na Sejmie Czteroletnim”). I tu jednak autor ograniczył się do ogólnego zaprezentowania poglądów na administrację głównych przedstawicieli polskiego Oświecenia<sup>25</sup>, koncentrując się – zgodnie z przyjętymi założeniami – na omówieniu sejmowych projektów instytucji policyjnych, ich składu, kompetencji i funkcjonowania<sup>26</sup>. Niezbyt wiele wnosi także fundamentalna dla dziejów Sejmu Wielkiego praca Bogusława Leśnodorskiego<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> W. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku (do Sejmu Czteroletniego)*, Warszawa 1966. Przykładowo koncepcji administracji lokalnej Antoniego Popławskiego autor poświęca zaledwie jedną stronę (s. 348–349); podobnie jeśli idzie o plan reformy administracji wojewódzkiej Stanisława Sierstrzencewicza (s. 405–406). Nie wnoszą wiele w tym zakresie także prace W. Smoleńskiego, *Kuźnica Kołłątajowska. Studium historyczne, 1885 czy Przewrót umysłowy w Polsce wieku XVIII*, Warszawa 1979.

<sup>23</sup> J. Starościak, *O administracji polskiej w XVIII wieku*, „Państwo i Prawo”, R. VII, 1952, z. 5–6, s. 717–732. Powtórzył to następnie w sposób jeszcze bardziej skondensowany w podręczniku *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 31. Równie ogólnikowy zarys rozwoju instytucji policyjnych zawiera referat A. Zahorskiego, *Początki nowoczesnej administracji u schyłku Rzeczypospolitej*, [w:] *Pamiętnik VIII Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Krakowie 14–17 września 1958*, cz. I: *Referaty*, Warszawa 1958, s. 107–114.

<sup>24</sup> A. Zahorski, *Centralne...*

<sup>25</sup> Por. S. Salmonowicz, *op. cit.*

<sup>26</sup> Interesująco i w sposób wyczerpujący przedstawione zostały analiza poszczególnych projektów instytucji policyjnych oraz dyskusja prowadzona nad nimi na forum sejmowym, co zwalnia autora od zajmowania się bliżej tą sferą zagadnień. W szerszym zakresie podjąłem jedynie problematykę projektów dotyczących administracji lokalnej, wykraczającą poza założenia badawcze pracy A. Zahorskiego.

<sup>27</sup> B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788–1792). Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951. Ogólną charakterystykę przeobrażeń administracji polskiej w II połowie XVIII wieku przynosi artykuł tegoż autora: *Z dziejów administracji polskiej. Przełom XVIII i XIX wieku*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, R. 6/8, 1967, nr 2, s. 6–9.



Podstawowe dla badań nad epoką Stanisława Augusta dzieło Tadeusza Korzona również pomija w zasadzie aspekt doktrynalny, koncentrując się na opisie funkcjonowania władzy wykonawczej w tym okresie<sup>28</sup>. O wpływie fizjokratyzmu i kameralistyki na polską publicystykę między pierwszym a trzecim rozbiorem traktuje praca Stanisława Grabskiego, rozpatrująca go jednak wyłącznie w sferze myśli społeczno-ekonomicznej<sup>29</sup>. Ogólną charakterystykę koncepcji reformy władzy wykonawczej w tym okresie zawierają także prace Aleksandra Czai<sup>30</sup>.

W ramach prowadzonych przez Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte we Frankfurcie nad Menem badań nad dziejami nauki administracji i prawa administracyjnego w Europie opublikowanych zostało kilka artykułów dotyczących problematyki polskiej. Eugeniusz Ochendowski, charakteryzując historię nauki administracji w Polsce, poświęcił zaledwie jednostronicową wzmiankę publicystyce XVIII-wiecznej, sygnalizując prace Hieronima Stroynowskiego, Wincentego Skrzetuskiego, Hugona Kolłataja i Stanisława Staszica jako znaczące dla rozwoju polskiej myśli administracyjnej<sup>31</sup>. Nieco więcej informacji przynosi artykuł Jerzego Malca o wpływach nauki policji na reformę administracji polskiej okresu Oświecenia<sup>32</sup>, którego kontynuację stanowią rozważania Andrzeja Ajnenkiela nad nauką administracji i prawa administracyjnego w okresie porozbiorowym (do 1831 roku)<sup>33</sup>.

Charakteryzując literaturę przedmiotu badań, nie sposób pominąć prac poświęconych wyłącznie dziejom administracji na ziemiach polskich. Większość z nich nie wnosi jednak wiele do tematu. Feliks Koneczny, koncentrując się głównie na epoce feudalizmu, dał jedynie schematyczny opis modelu XVIII-wiecznej administracji, pomijając całkowicie rozwój koncepcji

<sup>28</sup> T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794)*, t. I–V, Kraków–Warszawa 1897.

<sup>29</sup> S. Grabski, *Zarys rozwoju idei społeczno-gospodarczych w Polsce od pierwszego rozbioru do r. 1831*, t. I: *Od pierwszego rozbioru do trzeciego*, Kraków 1903. To samo odnieść można do pracy E. Lipińskiego, *Studia nad historią polskiej myśli ekonomicznej*, Warszawa 1956.

<sup>30</sup> A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988, s. 37–46; *idem*, *Lata Wielkich nadziei. Walka o reformę Państwa polskiego w drugiej połowie XVIII w.*, Warszawa 1992.

<sup>31</sup> E. Ochendowski, *Polen*, [w:] *Geschichte der Verwaltungsrechts-wissenschaft in Europa*, wyd. E. V. Heyen, „Ius Commune – Sonderhefte”, t. 18, Frankfurt am Main 1982, s. 149–160.

<sup>32</sup> J. Malec, *La science de la police et son influence sur la reforme de l'administration publique au siècle des Lumières en Pologne*, [w:] *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime. Europäische Ansichten*, wyd. E. V. Heyen, „Ius Commune – Sonderhefte”, t. 21, Frankfurt am Main 1984, s. 59–69.

<sup>33</sup> A. Ajnenkiel, *Science administrative et droit administratif dans les grandes écoles polonaises 1795–1830/31*, [w:] *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime. Europäische Ansichten*, wyd. E. V. Heyen, „Ius Commune – Sonderhefte”, t. 21, Frankfurt am Main 1984, s. 233–248.

w tym zakresie<sup>34</sup>. To samo można odnieść do popularnego ujęcia organizacji policji Zenona Wachlowskiego<sup>35</sup>, jak również – w zasadzie – do przedwojennych prac Władysława Strzeleckiego<sup>36</sup> i Władysława Kawki<sup>37</sup> oraz wydanych ostatnio opracowań Dariusza Makiły<sup>38</sup> czy Andrzeja Misiuka<sup>39</sup>. Z nowszych opracowań należy wymienić: Andrzeja Ajnenkiela, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975 (wyd. II, 1977) oraz Huberta Izdebskiego, *Historia administracji*, Warszawa 1980 (oraz kolejne wydania). Pierwsza z nich przedstawia zasadniczo tylko ustrój administracyjny okresu międzywojennego i powojennego, XVIII wiekowi poświęcając zaledwie kilka zdań na wstępie. Druga idzie znacznie dalej, obejmując całość problematyki administracyjnej zarówno polskiej, jak i powszechnej, od okresu Oświecenia po dzień dzisiejszy. W tak kompleksowym ujęciu tematu nie można było siłą rzeczy nazbyt wiele miejsca poświęcić rozwojowi polskiej myśli administracyjnej w XVIII stuleciu, choć sam problem został tu wyraźnie zasygnalizowany<sup>40</sup>. Nieco więcej na ten temat można znaleźć w pracy Jerzego i Doroty Malców *Historia administracji i myśli administracyjnej*<sup>41</sup>, a zwłaszcza w najnowszej syntezie dziejów polskiej administracji pióra Wojciecha Witkowskiego<sup>42</sup>. Inne wydane w ostatnich latach opracowania poświęcone historii administracji traktują ten problem marginalnie.

Wypada na koniec odnotować dwie prace traktujące o poglądach na administrację Stanisława Leszczyńskiego<sup>43</sup> i Remigiusza Ładowskiego<sup>44</sup>. W artykule Michèle Langrod-Vaughan nakreślona została charakterystyka tzw. administracji dobroczynnej, której jednym z prekursorów był przeby-

<sup>34</sup> F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924.

<sup>35</sup> Z. Wachlowski, *Rys organizacji policji w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 1925.

<sup>36</sup> W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934. Jedynie w dwu miejscach (s. 46–47 i 54–55) autor nadmienia o projektach dotyczących administracji specjalnej.

<sup>37</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

<sup>38</sup> D. Makiła, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej: od połowy XVII wieku do 1763 roku. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003.

<sup>39</sup> A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności)*. Zarys dziejów, Olsztyn 2005 oraz idem, *Organizacja bezpieczeństwa i porządku publicznego I Rzeczypospolitej (do 1795 r.)*, „Przegląd Policyjny”, R. IX, 1999, z. 1–2.

<sup>40</sup> Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. V, Warszawa 2001, s. 19–20 oraz s. 39–45. Autor ograniczył się jednak tylko do trzech ówczesnych pisarzy: Leszczyńskiego, Konarskiego i Ładowskiego.

<sup>41</sup> J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000 (wyd. II, uzupełnione, Kraków 2003), s. 64 i n. Zob. też: *Historia administracji i myśli administracyjnej. Wybór źródeł*, pod red. J. Malca, wyd. II uzupełnione, Kraków 2006, s. 401 i n.

<sup>42</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 91–96.

<sup>43</sup> M. Langrod-Vaughan, *Stanislas Leszczyński, administrateur bienfaisant en Lorraine (1733–1766)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1962, t. XIV, z. 1, s. 139–166.

<sup>44</sup> W. Sobociński, *Polnische Version „des Wohlfahrtsstaates” vom Ende des 18. Jahrhunderts (System des politischen Rechts von 1780)*, „Archivum Iuridicum Cracoviense”, vol. X, 1977, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 43–80.



wający już wówczas w Lotaryngii król Stanisław. W pracy Władysława Sobocińskiego natomiast można odnaleźć implikację wpływów niemieckiej nauki policji na poglądy stosunkowo mało znanego literaturze lwowskiego publicysty z końca XVIII wieku – Ładowskiego.

Brak całościowego ujęcia genezy i ewolucji polskiej myśli administracyjnej w XVIII wieku zdaje się więc uzasadniać potrzebę niniejszego opracowania.



## ROZDZIAŁ I

# Polska myśl administracyjna w pierwszej połowie XVIII wieku

### I. WPROWADZENIE

Tematyka pracy wymaga krótkiego omówienia stosowanej terminologii, jak również prezentacji podstawowych założeń XVIII-wiecznej nauki policji kształtującej administrację większości ówczesnych państw europejskich.

Terminologię w omawianym okresie cechowało znaczne zróżnicowanie, co świadczy o tym, że doktryna daleka była jeszcze od pełnego ukształtowania; trudno ją też zestawiać z dzisiejszymi pojęciami stosowanymi w naukach administracyjno-prawnych<sup>1</sup>. Najczęściej przewijający się w ówczesnych pracach termin „policja”, znany w Polsce już w XVI wieku – choć wówczas w innym znaczeniu, rozciągniętym na całokształt ustroju państwa<sup>2</sup> – wymaga pewnego wyjaśnienia. Większość autorów wywodziła słowo „policja” z greckiego wyrazu *politeia*, którym starożytni określali ustrój państwowy<sup>3</sup>, jednakże najnowsze badania w tym zakresie prowadzone przez Hansa Maiera dowodzą, że pochodzenie tego pojęcia jest znacznie mniej odległe<sup>4</sup>. Dowodzi on, powołując się na pracę Josefa Segalla o historii zarządu policyjnego Rzeszy<sup>5</sup>, że słowo „policja” przywędrowało w końcu XV wieku z Burgundii i zostało wszczepione do słownictwa Kancelarii Rzeszy, gdzie zaczęto je szeroko stosować w znaczeniu ogólnego porządku

---

<sup>1</sup> Nie powinno to dziwić, gdyż znacznie bardziej rozbudowana XVIII-wieczna europejska nauka policji też nie dysponowała jeszcze w pełni sprecyzowaną terminologią.

<sup>2</sup> Por. S. Orzechowski, *Policya Królestwa Polskiego*, 1565.

<sup>3</sup> Por. m.in.: A. Zahorski, *Centralne...*, s. 10 oraz H. Izdebski, *Historia...*, wyd. V, s. 24.

<sup>4</sup> Por. H. Maier, *Die ältere deutsche Staats-und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, wyd. II, München 1980, s. 92–105.

<sup>5</sup> J. Segall, *Geschichte und Strafrecht der Reichpolizeiordnungen*, Breslau 1914.

wewnętrznego państwa lub administracji państwowej<sup>6</sup>. Także XIX-wieczny *Deutsches Wörterbuch* (Słownik niemiecki) braci Grimmów stwierdza, że słowo to oznaczało w Niemczech w okresie od XV do XVII wieku: „die Regierung, Verwaltung und Ordnung, besonders eine art Sittensufsicht in Staat und Gemeinde, auch den Staat selbst sowie die Staatskunst, Politik”<sup>7</sup>. W XVII i XVIII stuleciu „policja” staje się już wyłącznie synonimem administracji w szerokim tego słowa znaczeniu. Można zatem przypuszczać, że termin ten przeniknął do polskiej publicystyki XVIII-wiecznej za pośrednictwem zarówno ówczesnych prac – głównie niemieckich i francuskich – z dziedziny nauki policji, jak i przez praktyczne reformy administracji, prowadzone wówczas na dużą skalę zwłaszcza w państwach tzw. oświeconego absolutyzmu. Wypada zaznaczyć, że niekiedy – choć bez wątpienia rzadziej – używano również zamiennie określenia „administracja”. W ówczesnej publicystyce często można się spotkać z pojęciami „urząd” i „magistratura”; pierwsze jest stosowane z reguły w odniesieniu do instytucji jednoosobowych, drugie – do ciał kolegialnych. Zdarza się jednak, że autorzy używają ich synonimicznie. Na określenie administracji stosowano wreszcie terminy: „władza wykonawcza”, „egzekutywa” czy „zarząd”. Ten ograniczony i mało precyzyjny katalog pojęć zmusił mnie do zastosowania niekiedy terminologii współczesnej, dającej się w miarę możliwości dostosować do opisu zjawisk historycznych. Było to niezbędne do lepszego zobrazowania charakteru postulowanych w zakresie administracji przeobrażeń, jak również do możliwie precyzyjnej ich analizy.

W XVIII stuleciu klasyczny model sposobów kształtowania aparatu administracyjnego państw absolutnych stanowiła, będąca częścią kameralistyki, nauka policji (niem. *Polizeilehre*, fr. *science de la police*)<sup>8</sup>. Pod pojęciem policji rozumiano wówczas nie tylko sprawy związane z ochroną bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, czyli to, co obecnie rozumiemy przez policję, ale także wiele innych dziedzin administracji wewnętrznej państwa. Kolebką nauki policji były Rzesza Niemiecka oraz Francja. O ile jednak w Niemczech była ona głównie produktem rozważań teore-

<sup>6</sup> Por. H. Maier, *op. cit.*, s. 94–95. Por. też: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, wyd. A. Erler, E. Kaufmann, III t., Berlin 1984, s. 1800–1803 (hasło „polizei”).

<sup>7</sup> J. Grimm, W. Grimm, *Deutsches Wörterbuch*, t. VII, Leipzig 1889, artykuł „Polizei”, s. 1981–1985.

<sup>8</sup> Nauka policji do końca XVII wieku wchodziła w skład obejmującej szerszy zakres doktryny kameralistycznej. Niemiecka kameralistyka zajmowała się bowiem, obok problemów czysto administracyjnych, także zagadnieniami finansów państwa oraz ekonomii politycznej. Dopiero XVIII wiek przyniósł ostateczne wyodrębnienie się nauki policji z kameralistyki i jej usamodzielnienie. Przyczynili się do tego szczególnie dwaj pisarze: J. H. von Justi i J. von Sonnenfels. Por. H. Maier, *op. cit.*, s. 181; F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 17–18; H. Izdebski, *Historia...*, s. 24–27.

tycznych, o tyle we Francji zrodziła się z praktyki zarządu wewnętrznego państwa, przybierając następnie formę modelu polityki administracyjnej<sup>9</sup>.

Wśród dzieł licznego grona XVIII-wiecznych niemieckich pisarzy politycznych szczególną pozycję zyskały prace Christiana Wolffa (1679–1754), Johanna Heinricha von Justiego (1720–1771) oraz Josepha von Sonnenfelsa (1733–1817). Łączyło ich oparcie rozważań na założeniach tzw. filozofii eudajmonistycznej, głoszącej, że obowiązkiem monarchy jest prowadzenie działalności zmierzającej do zapewniania bezpieczeństwa i szczęścia poddanym<sup>10</sup>. Dawało to w rezultacie możliwość wkraczania państwa we wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego, aż po ingerencję w sprawy osobiste jego mieszkańców. Monarcha absolutny, jako opiekun wszystkich poddanych, oraz podległy mu aparat państwowy upoważnieni zostali do pełnej i wyłącznej aktywności politycznego działania, jako lepiej rozumiejący powszechne dobro kraju niż jakakolwiek jednostka. Politycy stworzyli katalog środków, którymi powinien się posługiwać władca dążący do uszczęśliwienia społeczeństwa i zapewnienia mu bezpieczeństwa i dobrobytu.

Christian Wolff do środków takich zaliczał te, które zaspokajają wszystkie życiowe potrzeby ludności, a więc: pożywienie, odzież, odpowiednie warunki mieszkaniowe. Dowodził dalej, że państwo powinno dbać o rozwój nauki i sztuki oraz wszelkich rzemiosł, rozbudzać życie religijne społeczeństwa, zapewnić ludności opiekę zdrowotną, rozbudowywać drogi i rozwijać komunikację. Do obowiązków państwa miałyby także należeć: stworzenie policji ogniowej i wodnej, zwalczanie żebractwa i tworzenie domów opieki oraz szpitali, wreszcie dbanie o bezpieczeństwo ludności. Jako pierwszy z policystów wprowadził on rozróżnienie na tzw. policję dobrobytu i bezpieczeństwa; ta ostatnia miała być ściśle powiązana z wymiarem sprawiedliwości. Liczne jeszcze braki i niedopracowanie koncepcji Wolffa nie zmieniają faktu, że dzieło jego stanowiło pierwszą próbę stworzenia teorii administracji wewnętrznej państwa<sup>11</sup>.

Wypracowanie kompleksowego i spójnego systemu nauki policji w II połowie XVIII wieku było dziełem Justiego i Sonnenfelsa.

Justi był autorem dwóch obszernych opracowań dotyczących zagadnień policystycznych<sup>12</sup>. Rolę policji w państwie nakreślił on odmiennie od

<sup>9</sup> Por. J. B. Oczapowski, *Policysci...*, s. 75–76.

<sup>10</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *op. cit.*, s. 17–18.

<sup>11</sup> Wolff poświęcił cały tom ósmy dziewięciotomowego dzieła *Ius naturae et Pentium methodo scientifica pertractatum*, wydanego w latach 1740–1749 zagadnieniom zarządu wewnętrznego państwa. Por. też: J. B. Oczapowski, *Policysci...*, s. 68–74.

<sup>12</sup> W 1756 roku wydał on rozprawę zatytułowaną *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, zaś w latach 1760–1761 *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstel-*

większości pisarzy tego nurtu. Pozbawiona charakteru wyłącznego narzędzia władzy absolutnej policja zaczęła tu pełnić funkcję pośrednika pomiędzy obywatelami a państwem, przy czym punkt ciężkości został położony po stronie obywateli; ich to bowiem majątek kształtował, zdaniem Justiego, stan majątkowy państwa. To pozbawienie policji funkcji związanych wyłącznie z realizacją przymusu i szeroką ingerencją ze strony państwa absolutnego brało się z przeświadczenia Justiego, że społeczeństwo jest współodpowiedzialne za byt polityczny państwa. Policja powinna zatem jego zdaniem, niezależnie od chęci i woli władcy, służyć obywatelom w celu zapewnienia im spokoju i bezpieczeństwa, jak również dbać o ich szczęście i dobrobyt. Stanowiło to bez wątpienia próbę przygotowania policji do ochrony interesów tworzącej się burżuazji. Widoczne są tu także silne wpływy prawa natury.

Policja według Justiego miała obejmować trzy sfery zagadnień: gospodarkę kraju, czuwanie nad środkami zapewniającymi odpowiednie wyżywienie ludności oraz dobre obyczaje poddanych. Realizację tych celów Justi widział w rozwoju miast i wsi, w zapewnianiu wygody ich mieszkańcom oraz w zwiększeniu populacji, od której miał zależeć dobrobyt państwa. Pozwalałyby to osiągnąć: właściwie prowadzona statystyka, ewidencja ludności, kompleksowy system norm policji agrarnej, leśnej oraz gospodarki terenami. W celu zaopatrzenia w środki wyżywienia rząd powinien popierać handel, nie prowadząc jednak własnej działalności gospodarczej, a jedynie stosując nadzór państwowy nad działalnością gospodarczą obywateli. Można tu dostrzec oznakę skłaniania się Justiego do koncepcji interwencjonizmu. Wszystkie rodzaje policji, a więc rolna, ludnościowa i handlowa, miały współdziałać z trzecią sferą opieki nad społeczeństwem, a mianowicie

---

*lung der gesamten Policey-Wissenschaft*, dwutomowe dzieło stanowiące w pełni ukształtowaną koncepcję nauki policji. Autor ten ostatecznie oddzielił naukę policji od innych dziedzin polityki. Jego główny zarzut wobec pisarzy zajmujących się tą problematyką dotyczył mieszania ze sobą obu tych pojęć oraz częstego utożsamiania policji z ogółem funkcji państwowych. Justi dowodził, że polityka jest: „zu allen Zeiten nichts als ein allgemeiner Nahme vieler und fast aller Wissenschaften, sondern als eine besondere, vor sich bestehende Wissenschaft gehalten worden. Sie muss also von der Policey, von der Finanz- und Commerzien-Wissenschaft unterschieden seyn; und jede dieser Wissenschaften muss durch richtige und versicherte Gränzen von einander abgesondert werden können”. *Die Grunfeste zu der Macht...*, t. I, przedmowa. To odróżnienie policji od polityki nie występowało u Justiego od początku. W latach 50. policja była także i u niego zaledwie częścią kameralistyki, podporządkowaną absolutyzmowi oświeconemu. Dopiero w *Grundfeste* doszło do jej niewątpliwego i całkowitego wyodrębnienia jako osobnej nauki, której zadaniem miało się stać takie kształtowanie wewnętrznej konstrukcji państwa, aby zachowana była relacja pomiędzy dobrobytem poszczególnych obywateli a powszechnym dobrem ogółu (por. H. Maier, *op. cit.*, s. 182 i n.).

z policją wychowawczą<sup>13</sup>. Mimo pewnego braku precyzji w rozgraniczeniu policji i innych sfer działalności państwa, a niekiedy nawet pomimo utożsamiania tejsze z całokształtem funkcji aparatu państwowego, nie sposób pozbawić Justiego miana jednego z czołowych prekursorów nauki administracji i prawa administracyjnego.

Drugi z wybitnych niemieckich policystów XVIII stulecia, Joseph von Sonnenfels, związany z terezjańsko-józefińską Austrią, skłaniał się – jak większość ówczesnych pisarzy policyjnych – ku ściślejszemu powiązaniu nauki policji z celami oświeconego państwa absolutnego<sup>14</sup>. Autor ten uważał, że policja stanowi narzędzie w rękach państwa, będąc wyrazicielem jego interesów. Myśl administracyjna Sonnenfelsa wiązała się z pierwotnymi celami państwa, to jest z prawem i bezpieczeństwem. Policja miała tu nie tylko być środkiem do zapewnienia dobrobytu społeczeństwu, lecz przede wszystkim pełnić funkcję policji bezpieczeństwa.

Sonnenfels ograniczał w ten sposób rolę policji do instrumentu przymusu państwowego. Powinna ona popierać religię jako rodzaj spoiwa społecznego, dbać o moralność obywateli, między innymi przez rozwój nauki i wychowania, likwidować to, co osłabia dobre obyczaje. Do obowiązków policji miały też należeć prowadzenie całej statystyki w kraju oraz dbanie o poszanowanie ustaw przez społeczeństwo<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, t. I: *Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stuttgart 1983, s. 416–418; H. Maier, *op. cit.*, s. 182–187. Swoje dzieło podzielił Justi na cztery części. W pierwszej zajął się sprawami podwyższenia wydajności gospodarczej kraju oraz – ściśle z tym związanego – wzrostu liczby ludności. Zalecał w tym celu prowadzenie stałych spisów ludności, politykę państwa, która zachęcałaby cudzoziemców do osiedlania się w kraju, oraz stosowanie środków zapobiegających jego wyludnieniu, do zakazu wychodźstwa włącznie. Część druga została poświęcona policji przemysłu. Obejmowała ona sprawy, związane z: zapobieganiem drożyznie i brakowi zapasów żywności; metodami zarządu miast i wsi; rozwojem środków komunikacji, jak również z szeroko rozumianą polityką ekonomiczną państwa. W części trzeciej Justi zajął się kwestią obyczajów społeczeństwa. Zawarł tu sprawy z zakresu religii oraz rozwoju nauk i oświaty, a także przedstawił zagadnienie cenzury publikacji, występując zwłaszcza przeciwko dziełom atakującym religię, dobre obyczaje, porządek państwa czy osobę panującego. Omawiał dalej policję bezpieczeństwa, która miała zapobiegać naruszaniu bezpieczeństwa tak publicznego, jak osób prywatnych, czyli miała się zająć zachowaniem „pokoju domowego”. Inną sferą działań policji obyczajowej miało być czuwanie nad przestrzeganiem miar i wag. Sporo miejsca w części trzeciej poświęcił także zagadnieniu policji wiejskiej, którą powierzał sądom patrymonialnym. Postulował jednocześnie wydanie ordynacji przeciwpożarowej dla wsi. Na koniec zajął się również policją dobroczynności, której przekazywał zapobieganie rozprzestrzenianiu się żebractwa i troskę o należyte zaopatrzenie ludzi chorych, zniedołężniałych i kalek poprzez zakładanie szpitali, lazaretów i domów opieki społecznej oraz kas groszowych. Wreszcie część czwartą poświęcił ustawodawstwu policji oraz jej organom, do których zaliczał także sądownictwo. „Ustawy” czy też „ordynacje” policyjne dzielił na ogólne, dotyczące pewnych stanów lub zawodów, i szczególne, zajmujące się poszczególnymi, działami administracji, a więc ordynacje regulujące sprawy leśnictwa, handlu, rzemiosła, opieki zdrowotnej, komunikacji itp. (por. J. B. Oczapowski, *Policyści...*, s. 85–144).

<sup>14</sup> Sonnenfels był autorem dzieła *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*, Wien, t. I, 1765, t. II, 1769.

<sup>15</sup> H. Maier, *op. cit.*, s. 187–190; *Deutsche Verwaltungsgeschichte...*, s. 418.

W swym dziele, które doczekało się aż ośmiu wydań i do 1845 roku było zalecane przez władze oświatowe jako podręcznik umiejętności politycznych<sup>16</sup>, Sonnenfels wyodrębnił cztery główne zadania państwa, którym przyporządkował odpowiednio następujące nauki: politykę – zajmującą się sprawami zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, naukę policji – tworzącą podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego, naukę handlu – wskazującą państwu metody i środki do poprawy sytuacji ekonomicznej ludności, wreszcie naukę finansów – badającą zagadnienia skarbowości oraz zajmującą się stworzeniem właściwego systemu podatkowego. Wszystkie te nauki łączyła ze sobą eudajmonistyczna koncepcja państwa dbającego o dobro swych obywateli<sup>17</sup>.

W zawężeniu przez Sonnenfelsa zadań policji przede wszystkim do zagadnień bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i obywateli Józef Bohdan Oczapowski dostrzega po raz pierwszy tak wyraźnie sformułowaną teorię „prawdziwej policji” w dzisiejszym rozumieniu tego słowa, a więc nieutożsamianą już z całością zagadnień administracji publicznej<sup>18</sup>. Nie znaczy to naturalnie, że Sonnenfels pomijał w swych rozważaniach szczegółowe działy administracji, przyporządkowywał je jednak nauce handlu bądź finansów; ponadto w dalszych częściach dzieła dość dowolnie podciągał pod pojęcie bezpieczeństwa zagadnienia luźno z nim związane.

Całokształt zagadnień policyjnych podzielił Sonnenfels na dwa zasadnicze działy. Dział pierwszy, obejmujący tzw. prawa stanów, dotyczył zagadnień ewidencji ludności, rządowego nadzoru nad stowarzyszeniami, cenzury publikacji oraz bezpieczeństwa państwa. Dział drugi zajmował się zadaniami policji polegającymi na zapewnianiu swobody działania poszczególnym obywatelom. Autor przedstawił tu wszelkie sfery działań policji idące w kierunku ochrony wolności osobistej i bezpieczeństwa jednostki w państwie. Pisał, między innymi, o respektowaniu ustaw, o zakładach wychowawcach, o religii, o higienie i policji zdrowotnej, jak również o karach za naruszenie zarządzeń policyjnych<sup>19</sup>.

Niewątpliwą i wymagającą podkreślenia cechą poglądów Sonnenfelsa jest całkowite włączenie policji do aparatu państwa absolutnego, podczas gdy Justi starał się ją usamodzielnic i nadać jej charakter wyrazicielki interesów ogółu<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> J. B. Oczapowski, *Policyści...*, s. 146.

<sup>17</sup> F. Longchamps, *op. cit.*, s. 22.

<sup>18</sup> Por. J. B. Oczapowski, *Policyści...*, s. 150–151.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 151–153.

<sup>20</sup> Por. H. Maier, *op. cit.*, s. 188.



Niemiecka policystyka stworzyła zatem system środków i metod umożliwiających ukształtowanie nowożytnej struktury administracji państwowej. Administracja ta, realizowana w imię dobrobytu i bezpieczeństwa poddanych, uzasadniała jednocześnie – w monarchiach absolutnych – możliwie pełną infiltrację społeczeństwa przez władzę państwową. Z drugiej jednak strony, dzięki nauce policji zaczęły się rozwijać takie sfery aktywności administracyjnej państwa, jak: opieka społeczna i zdrowotna, komunikacja, ewidencja ruchu ludności, ochrona przeciwpożarowa, urbanizacja miast itp. Te zwłaszcza kierunki polityki administracyjnej mogły znaleźć zastosowanie także w państwach o ustroju republikańskim, dalekich modeli monarchii absolutnej. Przypadający na wiek XVIII rozwój tych dziedzin administracji w większości państw europejskich zdaje się to potwierdzać<sup>21</sup>.

O znaczeniu idei kameralistycznych może świadczyć wprowadzenie w XVIII stuleciu kameralistyki, a w jej ramach nauki policji, do programu nauczania na wszystkich ważniejszych niemieckich uniwersytetach. Najwcześniej, bo już w 1727 roku, król pruski Fryderyk Wilhelm I powołał dwie katedry kameralistyki – na uniwersytecie w Halle oraz we Frankfurcie nad Odrą. Wykład miał obejmować zagadnienia ekonomii, kameralistyki i policji. Podobnie prowadzony był zresztą i na pozostałych uniwersytetach. Trzy lata później, idąc za przykładem władcy Prus, landgraf heski założył katedrę kameralistyki na uniwersytecie w Rinteln. Od 1742 roku w Lipsku, stanowiącym przez długi czas centrum literatury kameralistyczno-policyjnej, prowadzony był wykład z kameralistyki, a następnie powstała tam odrębna katedra tego przedmiotu. Uniwersytet w Getyndze otrzymał odpowiednią katedrę w 1755 roku. W tym samym czasie kameralistyka dotarła także do uniwersytetów austriackich. Katedry kameralistyki i nauki policji były zakładane w Wiedniu (1752 rok), w Pradze (1763 rok) oraz we Fryburgu, w Innsbrucku i Klagenfurcie (wszystkie w 1768 roku). Jako ostatnia w Niemczech utworzona została katedra tego przedmiotu w 1780 roku w Ingolstadt w Bawarii. Tübingen i Heidelberg posiadały już wcześniej odrębne akademie kameralistyki, włączone następnie do uniwersytetów<sup>22</sup>. Wypada nadmienić, że również na Uniwersytecie Lwowskim – powstałym po I rozbiorze Polski – od 1784 roku działała katedra umiejętności politycznych, czyli kameralistyki<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Por. B. Leśnodorski, *Administracja w państwie burżuazyjnym. Czynniki rozwoju*, „Państwo i Prawo”, R. XXVI, 1971, z. 3–4, s. 532.

<sup>22</sup> H. Maier, *op. cit.*, s. 213–215; *Deutsche Verwaltungsgeschichte...*, s. 415–416. Zob. też: V. Hentschel, *Die Staatswissenschaften an den deutschen Universitäten im 18. und 19. Jahrhundert*, [w:] *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte*, wyd. F. Krafft, t. I, 1978, s. 186–187.

<sup>23</sup> L. Finkel, S. Starzyński, *Historia Uniwersytetu Lwowskiego*, t. I, Lwów 1894, s. 100. Na Uniwersy-

Z nauczaniem policji i kameralistyki na niemieckich uczelniach związane są nazwiska nieco mniej dziś znanych od Justiego czy Sonnenfelsa, lecz wówczas dość poczytnych autorów, takich jak: Georg Heinrich Zincke (profesor kameralistyki w Lipsku, a następnie w Collegium Carolinum w Helmstedt), Johann Jakob von Moser (profesor uniwersytetów w Tübingen i we Frankfurcie nad Odrą, a następnie założyciel prywatnej Staatsakademie w Hanau), Johann Friedrich Pfeiffer (profesor kameralistyki na uniwersytecie w Moguncji), Karl Rössig (profesor nauki policji na uniwersytecie w Lipsku) czy Heinrich Jung-Stilling, wykładający kameralistykę oraz naukę policji w Lautern, Marburgu i Heidelbergu. Dzieła policytyczne tworzyli także w XVIII wieku: Johann Heinrich Ludwig Bergius, Franz Joseph Bob, Peter Carl Wilhelm Hohenthal i inni, jednak większość tych prac bądź to nawiązywała do dorobku twórców nauki policji – Justiego i Sonnenfelsa, bądź też stanowiła niekiedy wręcz ich zwykłą kompilację, znacznie rzadziej wnosząc własne oryginalne rozwiązania<sup>24</sup>.

We Francji nauka policji, rezygnując z tworzenia programów działania na przyszłość, koncentrowała się głównie na systematyzowaniu i opisie obowiązujących aktów normatywnych oraz na faktycznym funkcjonowaniu administracji<sup>25</sup>. Twórcą takiego kierunku policystyki był Nicolas Delamare, autor *Traktatu o policji*, monumentalnego dzieła wydanego w I połowie XVIII wieku<sup>26</sup>. Praca Delamare'a różni się swą konstrukcją od rozważań policystów niemieckich. Nie tworzy ona „[...] zrębów teoretycznych dla powstania zwartego systemu instytucji policyjnych, jest to raczej zlepek różnych problemów i zagadnień wchodzących w zakres administracji wewnętrznej państwa, które autor włącza do kompetencji policji”<sup>27</sup>. Wynikało to zapewne także i stąd, że autor *Traktatu o policji* był praktykiem, przez lata pracującym w policji paryskiej, i swe praktyczne doświadczenia postanowił ująć w formę podręcznika zawierającego wskazówki co do tego, jaka powinna być skuteczna w swym działaniu policja.

Delamare, jak większość policystów, wychodził z założenia, że głównym celem policji jest „uszcześliwienie” poddanych, wiążąc w ten sposób interes państwa z dobrem poszczególnych jednostek w społeczeństwie<sup>28</sup>. Poglądy te

tecie Jagiellońskim wykład z nauki policji i kameralistyki został wprowadzony dopiero po trzecim rozbiórce. Zob. M. Patkaniowski, *Dzieje Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego od reformy Kołłątajowskiej do końca XIX stulecia*, Kraków 1964, s. 75.

<sup>24</sup> Por. *Deutsche Verwaltungsgeschichte...*, s. 420, 427; J. B. Oczapowski, *Policysci...*, s. 161–222.

<sup>25</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 26.

<sup>26</sup> N. Delamare, *Traité de la police ou l'on trouvera l'histoire de son établissement les fonctions et les prérogatives de ses magistrats*, t. I–IV, Paris 1719–1722.

<sup>27</sup> A. Zahorski, *Centralne...*, s. 24.

<sup>28</sup> Podobnie według XVII-wiecznego policysty francuskiego, Loyseau, policja oznaczać miała: „le

wyłożył we wstępie do swego obszernego dzieła. Delamare rozpoczął swoje rozważania od omówienia dziejów policji od czasów najdawniejszych do początków XVIII stulecia, koncentrując się szczególnie na przeglądzie historycznym policji francuskiej. Dalsze części pracy poświęcił szczegółowej analizie dziedzin, które powinny zostać poddane nadzorowi ze strony policji. W odniesieniu do religii Delamare twierdził, że stosowanie się przez społeczeństwo do przykazań i kanonów wiary uczyniłoby działanie policji zbyt cennym. W jego przemyśleniach, w przeciwieństwie do poglądów niektórych autorów niemieckich, nie ma postulatu ingerencji państwa w sprawy religii i Kościoła; policję sprowadza on do roli czynnika popierającego religię i zwalczającego wszelkie odstępstwa od zasad wiary. W zakresie nadzoru policji nad obyczajami Delamare powierzał jej walkę ze zbytkiem, w czym można dostrzec wyraźne wpływy kolbertowskiego merkantyizmu, kontrolę widowisk i gier hazardowych, walkę z nierządem itp. Nadzorem policyjnym powinna być również objęta ochrona zdrowia – poprzez zapobieganie chorobom, dbanie o czystość powietrza, wody i wszelkich napojów oraz żywności, a także rozwój służby medycznej i szpitalnictwa. Problematyka zaopatrzenia w żywność ludności kraju została przez Delamare’a wzbogacona o metody zapobiegania klęsce głodu, stosowane przez niego w Paryżu. Wiele miejsca poświęcił także działalności policji budowlanej, ogniowej, zagadnieniom komunikacji, rozwoju poczt oraz sposobom zapobiegania klęskom żywiołowym<sup>29</sup>.

Ambicją Delamare’a było nie tyle nauczanie, ile informowanie o policji. Czynił to w sposób charakteryzujący się prostotą wykładu, precyzją i oszczędnością komentarza<sup>30</sup>. Nie można też pominąć faktu, że rozważania autora *Traktatu o policji* zrodziły się całkiem niezależnie od niemieckiej policystyki. Praca Delamare’a była jedną z pierwszych analiz zagadnień zarządu wewnętrznego państwa w okresie, gdy niemiecka nauka policji początków XVIII wieku tkwiła jeszcze w filozoficzno-prawnych i kameralistycznych rozważaniach, dalekich od ostatecznego zrozumienia zadań i celów policji.

droit par lequel il est permis de faire d'office, par le seul intérêt du bien public et sans postulation de personnes, des règlements qui engagent et qui lient tous les citoyens d'une ville". P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris 1968, s. 249.

<sup>29</sup> J. B. Oczapowski, *Policyści...*, s. 81–82; A. Zahorski, *Centralne...*, s. 23–24. Dzieło Delamare’a nie objęło wszystkich zagadnień, które autor ten zaliczał do kompetencji policji. Zamierzał on kontynuować swą pracę i rozszerzyć ją o: sprawy bezpieczeństwa, rozwoju nauk i rzemiosł, problematykę handlu, służby domowej, zagadnienia dobroczynności i walki z żebractwem i nędzą. Śmierć przeszkodziła mu w realizacji tych planów.

<sup>30</sup> P. Legendre, *Histoire de la pensée administrative...*, s. 22. Zob. też: G. Langrod, *La science de l'administration publique (esquisse historique)*, [w:] *Studi in onore di Silvio Lessona*, t. I, Bologna 1963, s. 492.

Znacznie mniej znanym od Delamare'a policystą francuskim był – działający nieco później – Moreau. Jego zasługą było zainicjowanie akcji segregowania i porządkowania dokumentów prawa publicznego, w tym także prawa policji. Zapoczątkowany przez niego inwentarz stał się podstawą stworzonej w 1781 roku *Bibliothèque et Dépôt de Legislation Historique et Droit Public*. Stanowiła ona praktyczną realizację idei unifikacji prawa policyjnego i ułatwiała podjęte z czasem prace nad jego kodyfikacją<sup>31</sup>.

## 2. ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNE W PUBLICYSTYCE DOBY AUGUSTA II WETTINA

Pierwsza połowa XVIII stulecia należy do tych okresów w dziejach Polski, których ocena w opinii historyków, zarówno XIX-wiecznych, jak i współczesnych, była z reguły zdecydowanie negatywna. Według Józefa Gierowskiego: „upadek wewnętrzny Rzpltej i utrata znaczenia międzynarodowego powstrzymywały historyków od zajmowania się tym okresem. A były to przecież lata niezmiernie ważne dla dalszego rozwoju stosunków w Rzeczypospolitej szlacheckiej, kiedy zapadała decyzja, czy w państwie szlacheckim zwyciężyć ma myśl reform, czy też złota wolność”<sup>32</sup>.

Wtedy to przecież, po długiej przerwie, zaczęły się ujawniać załączki koncepcji postulujących reformę ustroju Rzeczypospolitej, grzęznącej coraz bardziej w anarchii i samowoli magnackiej. Wśród liczного grona pisarzy politycznych głoszących apoteozę złotej wolności, opartej na rzekomej równowadze *inter maiestatem ac libertatem*, odezwały się głosy przeciwne owej doktrynie. Prekursorzy XVII-wiecznej reformy polityczno-ustrojowej państwa polsko-litewskiego dostrzegli niebezpieczeństwo płynące z przeświadczenia większości ówczesnego społeczeństwa szlacheckiego, że Polska „nierządem stojąca” daje gwarancję pomyślnej przyszłości państwa i jego niewzruszonego *status quo*. Spadek znaczenia Polski na arenie międzynarodowej, permanentne zrywanie sejmów i sejmików, brak silnej władzy centralnej oraz przejęcia administracji lokalnej przez nieskuteczny w swym działaniu i anachroniczny w formie samorząd szlachecki, wreszcie

<sup>31</sup> P. Legendre, *Histoire de la pensée administrative...*, s. 22. Na pozytywnoprawne podejście francuskiej nauki policji zwracał uwagę także H. Izdebski (*Historia...*, s. 26 oraz redakcyjne uzupełnienia tegoż w pracy M. Gromadzkiej-Grzegorzewskiej, *op. cit.*, s. 20), słusznie wywodząc stąd łatwiejsze i szybsze niż w Niemczech ukształtowanie się francuskiej nauki prawa administracyjnego.

<sup>32</sup> J. Gierowski, *Między saskim absolutyzmem a złotą wolnością. Z dziejów wewnętrznych Rzeczypospolitej w latach 1712–1715*, Wrocław 1953, s. 5.

znikoma liczba wojska – wszystko to prowadziło Rzeczpospolitą do ostatecznego upadku. Jednocześnie sąsiedztwo silnych państw absolutnych czyniło to zagrożenie niezwykle realnym.

Podróżujący po Europie bądź zdobywający tam wykształcenie przedstawiciele polskiej magnaterii mieli wiele okazji do porównywania rozwiązań ustrojowych i stylu rządzenia przyjętego w poszczególnych krajach. Zastosowany wówczas, zwłaszcza w państwach sąsiadujących z Polską, model absolutyzmu oświeconego nie był wprawdzie do przyjęcia, zapewne nawet przez najzagorzalszych przeciwników złotej wolności, w całym swym kształcie, zawierał jednak szereg rozwiązań, zwłaszcza w zakresie szeroko pojętej administracji, których przeszczepienie na polski grunt mogło przynieść z jednej strony wzmocnienie nadwerżonej władzy wykonawczej, z drugiej zaś poprawę warunków życia ludności przez zapewnienie jej ze strony państwa opieki i bezpieczeństwa. Taką możliwość dawało oparcie się na wzorach postulowanych przez zachodnioeuropejską policystykę, z ewentualnym zastosowaniem korekt koniecznych z uwagi na różnice występujące pomiędzy modelem państw absolutnych a republikańskim charakterem państwa polskiego. Nie bez znaczenia było także i to, że reformy w sferze administracji napotykały zapewne mniejszy stosunkowo opór szlachty niż reorganizacja sejmu czy ingerencja w stosunki społeczne. I tu jednak należało zachować umiar i ostrożność, aby nie spotkać się z zarzutem propagowania – zwalczanego wszelkimi sposobami przez szlachtę i magnaterię – *absolutum dominium*.

Program reform zawarty w dziełach prekursorów polskiego Oświecenia obejmował wiele zagadnień. Postulowano reorganizację i uzdrowienie całego aparatu władzy państwowej, dotykając niekiedy także problemów społecznych. Program nie ograniczał się zatem do spraw związanych z administracją państwową. Należy jednak zaznaczyć, że to właśnie reforma władzy wykonawczej najszybciej doczekała się realizacji, jako że już lata 1764–1775 przyniosły wiele zmian w jej funkcjonowaniu, podczas gdy inne sfery działania państwa zostały poddane reorganizacji dopiero na Sejmie Wielkim.

Nie można mówić w tym okresie o stworzeniu przez publicystykę polityczno-ustrojową samoistnej i odrębnej koncepcji administracji państwowej jako modelu obejmującego całokształt działań państwa w tym zakresie. Rozważania dotyczące administracji przeplatają się u ówczesnych pisarzy z zagadnieniami władzy ustawodawczej, sądowniczej, czy też z problematyką społeczną. Brak tu jeszcze wyodrębnienia administracji jako osobnej nauki, w rozumieniu niemieckiej czy francuskiej nauki policji. Niemniej problematyka ta obejmowała sporą część rozważań pisarzy I połowy XVIII

stulecia. Nie sposób wreszcie odmówić jej istotnego wpływu na przeprowadzone kilkadziesiąt lat później reformy władzy wykonawczej.

Do czołowych propagatorów reformy ustroju państwa tego okresu, w tym także reformy administracji, należy zaliczyć w pierwszym rządzie Stanisława Leszczyńskiego oraz Stanisława Konarskiego. Wśród pisarzy *minorum gentium* trzeba wymienić Stanisława Dunina-Karwickiego i Andrzeja Załuskiego, choć i inni dotykali w swych dziełach problematyki administracyjnej.

Elekcja na tron polski Fryderyka Augusta z dynastii Wettinów, a co za tym idzie – nawiązanie unii personalnej polsko-saskiej, wywarły istotny wpływ na stosunki pomiędzy tronem a społeczeństwem szlacheckim. August II, sprawujący w Saksonii rządy o charakterze centralistycznym, zamierzał w początkach swego panowania przeszczepić ów model silnej władzy na grunt polski. Władca ten „[...] bardzo wcześnie począł snuć rozległe plany wzmocnienia swej chwiejnej pozycji w Rzeczypospolitej; w unii z Polską widział drogę do stworzenia czołowego mocarstwa w Europie, mocarstwa, w którym prym wiodłaby oczywiście Saksonia. Nie jest wykluczone, że ambitny »Makiawel« istotnie już wtedy knuł zamysły rezygnacji z pewnych terytoriów na rzecz sąsiadów w zamian za pomoc przy »porządkowaniu« Polski»<sup>33</sup>. Z jednej strony taka polityka musiała budzić w szlachcie silny sprzeciw wobec rządów saskich; z drugiej jednak za pośrednictwem Saksonii „[...] można było przejąć z Europy niejedną zdobycz w zakresie myśli administracyjnych»<sup>34</sup>. Administracja saska czerpała bowiem wzory z biurokracji austriackiej i brandenburskiej, ulegała zatem silnym wpływom kameralistycznej „nauki umiejętności państwowych”.

W 1714 roku jeden z najbardziej zaufanych doradców Augusta II, feldmarszałek Jakub Henryk Flemming, przedłożył królowi *Projekt, jak tron polski dziedzicznym uczynić i prawdziwą wolność w tym kraju zaprowadzić*. Postulował on utworzenie w województwach stałych izb administracyjnych z wojewodami na czele. Byłby to zatem pierwszy w nowożytnym znaczeniu aparat administracji lokalnej w Rzeczypospolitej, przejmujący tę sferę działania z rąk samorządu sejmikowego. Ostateczne decyzje w najważniejszych sprawach państwa miałyby podejmować działająca u boku króla Rada Stała, złożona z najzdolniejszych ludzi w kraju powoływanych

<sup>33</sup> H. Olszewski, *Doktryny prawno-ustrojowe czasów saskich (1697–1740)*, Warszawa 1961, s. 35. Por. też na temat zamierzeń politycznych Augusta II: J. Staszewski, *Pomysły reformatorskie czasów Augusta II*, „Kwartalnik Historyczny”, R. LXXXII, z. 4, 1975, s. 736–765.

<sup>34</sup> W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 65.



przez władzę<sup>35</sup>. Ten absolutystyczny w swym kształcie model zarządu państwem, będąc z gruntu przeciwnym ideologii szlachty, spotkał się z jej zdecydowanym sprzeciwem i ostatecznie został pogrzebany przez konfederację tarnogrodzką.

W odróżnieniu od koncepcji tworzonych w otoczeniu dworu przez obcokrajowców jeden z celniejszych pisarzy nurtu reformatorskiego czasów saskich, Stanisław Dunin-Karwicki, przedstawił w 1709 roku plan rządu o kształcie republikańskim, zbliżony zatem do poglądów panujących w ówczesnym społeczeństwie szlacheckim. W swym dziele *De ordinanda Republica*<sup>36</sup>, niepublikowanym z uwagi na przeciwne stanowisko dworu, zawarł także koncepcje reformy władzy wykonawczej.

Karwicki za główną przyczynę anarchii w Polsce uznał brak czystej formy rządów. Mieszanina zasad królewsko-republikańskich prowadzi bowiem do stałego zwalczania się przeciwstawnych pod względem interesów elementów tego rządu: króla – reprezentującego rządy monarchiczne, senatu – będącego wyrazicielem interesów magnaterii, utożsamianego przez autora z formą rządów arystokracji, oraz szlachty – reprezentującej demokrację. W tej sytuacji uważał on, że najlepszym sposobem wprowadzenia jednorodnej formy ustrojowej jest przelanie całej władzy na szlachtę, jako że „[...] naród polski ma wrodzoną inklinacją do wolności i już przywykł do niej, ciężko by mu wyperswadować, żeby się pod jednego panowanie poddać miał i prędzej by państwo zginęło, niżby ich do tego musiem przymusić mógł”<sup>37</sup>.

Naprawa Rzeczypospolitej miała iść, zdaniem Karwickiego, w kierunku istotnego ograniczenia władzy króla z jednej strony, zaś magnaterii – z drugiej. Całość władzy państwowej powinna być przelana na sejm – zarazem

<sup>35</sup> *Archiwum Tajne Augusta II. Obraz Polaków i Polski XVIII w.*, wyd. E. Raczyński, t. II, Poznań 1841, s. 1–5. Zob. też: J. Staszewski, *op. cit.*, s. 752–754, gdzie wspomniany został również inny interesujący projekt, powstały w 1715 roku, najprawdopodobniej autorstwa biskupa kujawskiego Konstantego Felicjana Szaniawskiego. Postulował on utworzenie u boku króla wymienianej co kwartał rady, złożonej z wysyłanych przez wszystkie trzy prowincje deputatów reprezentujących stan senatorski oraz szlachtę. Rada ta podejmowałaby rezolucje we wszystkich najważniejszych sprawach. Obok rady przybocznej autor projektu proponował utworzenie także rady tajnej, której zadaniem byłoby pomaganie królowi w podejmowaniu decyzji oraz czuwanie nad jego polityką rozdawniczą. W zakresie polityki wewnętrznej Szaniawski postulował – zgodnie z duchem kameralistyki – rozwój miast, naprawę dróg w całym państwie oraz ustanowienie sprawnej poczty, zorganizowanej na wzór niemiecki (*ibidem*, s. 756–757).

<sup>36</sup> S. Dunin-Karwicki, *De ordinanda...* (1709), *op. cit.*

<sup>37</sup> *Exorbitancje we wszystkich trzech stanach Rzeczypospolitej krótko zebrane, a oraz sposób wprawnienia w rixę exorbitancji i uspokojenia diffidencji między stanami podany a przez ślachcica koronnego dany cenzurze statystów*, Biblioteka Narodowa, rkps 5393/84, s. 8 (*Exorbitancje* stanowią pierwszą redakcję poszerzonej łacińskiej wersji traktatu *De ordinanda Republica*. Por. H. Olszewski, *op. cit.*, s. 96–97, przyp. 21). Por. rozważania nad dziełem Karwickiego autorstwa S. Grodzkiego, *Stanisława Dunin-Karwickiego poglądy...*, s. 89–98.

prawodawczy, jak i rządzący. Aby mógł on jednak spełniać tę decydującą funkcję w państwie, należało poddać go zasadniczej reorganizacji. Przede wszystkim powinien on działać w sposób ciągły, z zachowaniem okresowej wymiany obsady. Dzielić się miał na trzy izby o ściśle określanych prerogatywach, a mianowicie: izbę spraw wewnętrznych, izbę polityki zagranicznej i izbę skarbową, która przejęłaby funkcję trybunału radomskiego. Senat jako odrębna instytucja przestałby istnieć, zaś senatorowie weszliby wraz z posłami w skład dwu pierwszych izb zreorganizowanego sejmu. W miejsce senatu Karwicki postulował powołać działające przy królu *consilium perpetuum*, składające się z senatorów wyznaczonych przez króla według starszeństwa na okres czterech miesięcy. Instytucja ta, daleka jeszcze od rządu w nowożytnym znaczeniu tego słowa, miała zastąpić istniejącą od XVI stulecia instytucję senatorów-rezydentów, jak również *senatus consilia*. Brak ścisłego sprecyzowania uprawnień tejże rady nie odgraniczał jej dostatecznie od dawniejszych rezydentów<sup>38</sup>.

Program ustrojowy Karwickiego, posiadający wiele niewątpliwych zalet (zwłaszcza w zakresie reformy parlamentarnej), nie uwzględniał w wystarczającym stopniu aktualnego układu sił politycznych. Na przeszkodzie jego realizacji stały przede wszystkim zbyt silna pozycja magnaterii, jak również nikła dojrzałość polityczna i samodzielność szlachty<sup>39</sup>. Zbytne przywiązanie do instytucji *liberum veto* oraz do zasady wolnej elekcji, uniemożliwiało praktyczną realizację zamysłów Karwickiego także w odniesieniu do reformy administracji centralnej, w jaką mogła przeobrazić się Rada Stała.

Cechą charakterystyczną omawianego okresu jest brak ścisłego sprecyzowania zagadnień administracyjnych. Są one zarysowywane w pracach publicystów incydentalnie i toną niekiedy w szeroko podejmowanej problematyce dotyczącej parlamentaryzmu czy zasady następstwa tronu. Trudno mówić tu o jakiegokolwiek koncepcji zorganizowania w Polsce właściwej policji na wzór rozwijającej się w tym okresie policji zachodnioeuropejskiej. Nie bez znaczenia zapewne była tu obawa szlachty przed przejmowaniem wzorów z państw absolutnych, nawet wówczas, gdyby nie godziło to bezpośrednio w zasady ustrojowe wypływające z *aurea libertas*. Potwierdza to także analiza twórczości innych autorów reprezentujących opinię szlacheckiego ogółu, takich jak Jerzy Dzieduszycki czy Antoni Stanisław Szczuka<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 69.

<sup>39</sup> H. Olszewski, *op. cit.*, s. 106.

<sup>40</sup> U „republikkańskich” pisarzy tego okresu brak w zasadzie głębszych rozważań nad reformą aparatu administracyjnego państwa. Jerzy Dzieduszycki w *Traktacie o elekcji królów polskich* pochodzącym



### 3. STANISŁAW LESZCZYŃSKI I JEGO PLAN REFORMY ZARZĄDU WEWNĘTRZNEGO

*Głos wolny wolność ubezpieczający* – fundamentalne dzieło Stanisława Leszczyńskiego, powstałe najprawdopodobniej w latach 1734–1737<sup>41</sup> – stanowiło szczytowe osiągnięcie ruchu reformatorskiego I połowy XVIII wieku. Autor, sięgający dwukrotnie po koronę polską, osiadły następnie w otrzymanym dożywotnio od swego zięcia, Ludwika XV, księstwie Lotaryngii, znał doskonale wszelkie bolączki ustroju państwowego Rzeczypospolitej. Jako człowiek światły, przepojony duchem filozofii Oświecenia, pokusił się o przedstawienie własnej, czerpiącej z doświadczeń zdobytych podczas licznych wojaży zagranicznych, koncepcji reformy rządu polskiego w duchu nowożytnym, opartej na zasadach kolegalności i unitaryzmu.

W przeciwieństwie do Karwickiego, dla którego idea wolności stanowiła dobro najwyższe, Leszczyński „[...] zlikwidowanie antagonizmów między monarchą a szlachtą widział w przyjęciu zasady generalnej zwierzchności państwa – w bardziej nowoczesnej koncepcji Rzeczypospolitej jako najwyższej władczyni praw, której poddani zostaliby zarówno król, jak szlachta”<sup>42</sup>.

Ograniczenie władzy królewskiej miałoby nastąpić między innymi przez wprowadzenie instytucji odpowiedzialności parlamentarnej ministrów przed sejmem<sup>43</sup>. Miało to z jednej strony zlikwidować nieufność szlachty wobec króla, a z drugiej – uzależnić go od rządu. Król, pozbawiony ponadto prawa rozdawnictwa urzędów, stałby się organem reprezentującym państwo na zewnątrz, na wzór ówczesnych władców Anglii.

Zagadnieniem reorganizacji administracji centralnej Leszczyński zajął się w rozdziale zatytułowanym „Ministri status”. Całość administracji podzielił on na cztery działy: wojskowość, skarbowość, wymiar sprawiedliwości

z 1707 roku radził jedynie pozbawić króla prawa nominacji ministrów i przekazać je sejmowi, aby w ten sposób uniezależnić urzędników centralnych od monarchii. Sam zaś monarcha powinien działać powoli, „[...] kartując i znosząc szczyptą nierządy, nie tknąwszy się *essentialia* niedotkliwej wolności” (por. J. Dzieduszycki, *Traktat o elekcji królów polskich z r. 1707*, wyd. T. Wierzbowski, Warszawa 1906, s. 21–23). Inny statysta, Antoni Stanisław Szczuka, wspominał w swym traktacie o konieczności reformy skarbowości i systemu nauczania. Postulował także ustanowienie we wszystkich głównych miastach Polski zaprzysiężonych urzędników pocztowych, których zadaniem byłoby rozsyłanie wydawanych czasopism i druków politycznych po kraju (por. A. S. Szczuka, *Eclipsis Poloniae orbi publico demonstrata. Authore Candido Veronensi*, 1709 [s.l.], s. 128–129).

<sup>41</sup> Por. W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 70. Por. też: H. Olszewski, *op. cit.*, s. 259–260 oraz przyp. 14 na s. 260.

<sup>42</sup> H. Olszewski, *op. cit.*, s. 262.

<sup>43</sup> S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, wyd. K. J. Turowskiego, Kraków 1858, s. 33–34.

ści i policję, czyli porządek generalny<sup>44</sup>. „Te cztery części, które *constituunt* rząd królestwa: wojskiem komendować, w trybunałach sędzić, skarbem władać i *per politiem* wszystko w rzye trzymać, należą zapewne do jurysdykcji samych królów, tam gdzie dziedziczną i zupełną władzę panują; u nas zaś rzeczpospolita podzieliła te cztery części między czterech ministrów i powierzyła im administrację, dawszy im, że tak rzekę, *vicariam regum* potentatem...”. Autor postuluje dalej, aby ustanowić w miejsce nieusuwalnych ministrów cztery Rady Ministerialne, „[...] gdzieby hetmani w jednym, w drugim podskarbiowie, w trzecim kanclerze, w czwartym marszałkowie, każdy z nich swojej repartycji interesa traktował”<sup>45</sup>. W skład owych rad mieliby wejść przedstawiciele zarówno senatu, jak i izby poselskiej, zaś obrady miałyby się toczyć w obecności króla, prymasa i marszałka sejmu. Rady miały być wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej, ponadto miały się zajmować dyskusją nad projektami ustaw oraz egzekucją samego prawa<sup>46</sup>. Miały działać zarówno w czasie kadencji sejmu, jak i wówczas, gdy ten nie obradował<sup>47</sup>.

Najistotniejszym *novum* było zaproponowanie przez Leszczyńskiego stworzenia centralnych instytucji administracyjnych o charakterze kolegialnym, odpowiadających zatem swym kształtem odpowiednim organom istniejącym w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej<sup>48</sup>. Miało to prowadzić do zerwania z wywodzącym się jeszcze z okresu monarchii stanowej, przestarzałym już modelem zarządu jednoosobowego.

Jednocześnie w celu osłabienia pozycji ministrów Leszczyński proponował utworzenie odpowiednich urzędów osobno dla prowincji małopolskiej i wielkopolskiej, na wzór odrębności prowincji litewskiej. Urzędy te w miejsce zasady dożywotniości miałyby być objęte okresem sześcioletniej kadencji, z jednoczesną możliwością ponownego wyboru w przypad-

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 42.

<sup>46</sup> „To *consilium* nie powinno by mieć inszej *activitatem* tylko *proponendi, deliberandi et exequendi*, coby prawo postanowiło; *ius* zaś *decisionis*, żeby zostało rzeczpospolitej, jako jej należy”. *Ibidem*. Trudno zgodzić się w tym miejscu z H. Olszewskim, który twierdzi, że rady ministerialne były pozbawione władzy wykonawczej i zajmowały się jedynie realizacją prawa. Przecież owa realizacja prawa (*ius exequendi*) to nic innego jak właśnie uprawnienia wykonawcze. Rady nie posiadały natomiast prawa stanowienia (*ius decisionis*), zastrzeżonego do wyłącznej kompetencji sejmu. Zapewne zaszła tu pomyłka w druku i słowo „ustawodawcza” zostało zastąpione słowem „wykonawcza”. Por. H. Olszewski, *op. cit.*, s. 264.

<sup>47</sup> S. Leszczyński, *op. cit.*, s. 42–43.

<sup>48</sup> „Jeżeli się to zda komu *paradoxum*, da się to snadno poznać, kiedy ministrowie *exercebunt* funkcje swoje *in consilio*, którego życzę, *non proprio nutu* jako się dzieje, ale za radą *assistentium*, których studium będzie na to, aby *authoritas ministerii* była zachowana w rezolucjach każdej repartycji takich, jakie dobru *popolitemu convenient*”. *Ibidem*, s. 43.

ku, gdyby kandydat – z uwagi na swą użyteczność, doświadczenie i zasługi – zjednał sobie zaufanie narodu. Mogłoby to stanowić jednocześnie zachętę do jak najlepszego wywiązywania się ze swoich funkcji<sup>49</sup>. „Ci naostatek – stwierdzał autor – którzyby się trafić mogli, bez potrzebnych talentów i cale niesposobni *ad ministerium*, przynajmniejby nie długo szkodzili”<sup>50</sup>. Prawo wyboru ministrów miałyby przejść z króla na sejm jako organ reprezentujący wolę narodu, przy czym posłom Leszczyński przyznawał prawo do jednej kreski, senatorom – do dwóch, zaś królowi – do dziesięciu, „w nagrodę straconego prawa nominacji”. Na ministrów mieli być powoływani tylko senatorowie, jako bardziej doświadczeni w pełnieniu funkcji publicznych, i wyłącznie z tej prowincji, w której ów urząd by wakował. Z całego okresu swej działalności minister powinien złożyć sprawozdanie „*ad archivum*”, gdzie żeby wyraził wszystkie okoliczności administracji swojej, przydając swoje zdanie, jako *filum negotiorum* trzymał, żeby to, co dobrego *in statu* nie psowało się, a to, co zepsowanego, żeby się naprawiło”<sup>51</sup>. Wszystkie akty miały być wydawane przez ministrów w imieniu króla i za jego zgodą, co w swym założeniu miało wiązać obie strony<sup>52</sup>.

W zakresie administracji lokalnej Leszczyński postulował utworzenie rad wojewódzkich (*consilia palatina*) jako stałych, zależnych od władzy centralnej, tj. od rad ministerialnych, terenowych organów wykonawczych. Radom mieli przewodniczyć wojewodowie, mając do pomocy czterech deputowanych szlacheckich, zajmujących się powierzonymi sobie resortami wojska, sprawiedliwości, skarbu i policji<sup>53</sup>. W skład rad mieli także wejść marszałkowie sejmikowi. W celu zapewnienia ciągłości prac rządu autor *Głosu wolnego* sugerował podwojenie liczby wojewodów. Umożliwiłoby to działanie jednego z wojewodów w sejmie w czasie gdy drugi przewodniczyłby radzie wojewódzkiej, z zachowaniem w tym przypadku zasady alternaty. Aby nie doprowadzić do nadmiernego powiększenia liczby senatorów, Leszczyński postulował zniesienie urzędu kasztelanów jako zbędnego w związku z rezygnacją z pospolitego ruszenia<sup>54</sup>. Był także przeciwnikiem znienawidzonych przez szlachtę *senatus consiliorum* i żądał ich usunięcia.

Zarówno rady ministerialne, jak i rady wojewódzkie, działając między sejmami, miały spełniać funkcję czynnika zapobiegającego anarchii. Jawi się tu zatem model administracji dostosowany do wymogów i potrzeb roz-

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 44–45.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 45–46.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 46–47.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>54</sup> *Ibidem* s. 54–56.

winiętego państwa, w jakie powinna się przeobrazić Rzeczpospolita, chcąc utrzymać międzynarodową niezależność i zahamować destrukcyjną działalność od wewnątrz. Konopczyński dostrzega w koncepcji Leszczyńskiego zarówno wpływy Karwickiego, jak i zastosowanie rozwiązań pruskich oraz francuskich z czasów Regencji<sup>55</sup>.

Osobny rozdział poświęcił Leszczyński zagadnieniu policji. Uzasadniając potrzebę jej istnienia dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa obywateli<sup>56</sup>, określał ją mianem podstawowej reguły (*principalis regula*), na której powinien się opierać zarząd wewnętrzny państwa. „Bez tego porządku – dowodził – nie może być rzeczpospolita, tylko *corpus inanimatum*, której żywego wigoru jest znak najpewniejszy, kiedy każda część swoją funkcją odprawuje, kiedy wszystkie czyniąc *unitatem individuum, concurrunt* do konserwacji swojej, *sub imperio* prawa, dla utrzymania porządku postanowionego”<sup>57</sup>.

Leszczyński przyznawał, że silna policja może wpływać na ograniczenie wolności jednostki, a tym samym może się spotkać z licznymi sprzeciwami wśród jego czytelników. Stwierdzał zatem, że stosowanie się do ustanowionego porządku powinno wypływać z trzech zasad, którymi należy się kierować i które w niczym owej wolności osobistej nie uszczuplą. Zasadami tymi miały być: wola boska, nadrzędna nad wolą każdego człowieka, a zarazem przeciwna prywacie i burzeniu dobra powszechnego; kierowanie się rozumem, a gdyby ten zawiódł, stosowanie się do praw ustanowionych i przyjętych przez społeczeństwo; wreszcie „miłość naturalna siebie samego”, nieodłączna od miłości ojczyzny i sterująca wolą człowieka wówczas, gdyby nadużycie wolności mogło się w rezultacie obrócić przeciwko niemu samemu<sup>58</sup>. Pomocna w ograniczeniu nadmiernego korzystania z wolności powinna być także pamięć ludzka, bowiem „[...] nic tak do dobrego porządku nie przywodzi, jako pamięć fatalnych koniunktur z nierządu pochodzących”<sup>59</sup>. Swe rozważania dotyczące policji podsumowuje autor następującym stwierdzeniem: „O to się tylko starajmy, żebyśmy nie rozumieli, że porządek tamuje wolność, dla tego, że przy nierządzie jest rozpustniejsza. Uważmy, że jeżeli *per privilegium* wolności jesteśmy prawodawcami, tracimy go tem samem, kiedy prawa nie są *in executione*; być zaś nie mogą przy panującym nierządzie. Uważmy, że nie masz większej tyranii na naszą

<sup>55</sup> Por. W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 72.

<sup>56</sup> S. Leszczyński, *op. cit.*, s. 144–145.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 145.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 147–148.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 148.

wolność, jako ta, kiedy się sama *opprimendo* gubi, i że jako *summa* jej *potestas* w tem zawisła, że może jako najlepszy porządek *instituere*, tak *suprema*, tym się porządkiem konserwować<sup>60</sup>.

Brak tu jeszcze pełnego zestawienia zadań i celów policji. Leszczyński ogranicza ją li tylko do roli stymulatora porządku publicznego, pomijając jej znaczenie dla kształtowania poszczególnych działów administracji wyspecjalizowanej, a więc budowlanej, ogniowej, lekarskiej itp. Pozytywną stroną rozważań autora stanowi natomiast próba przekonania szlachty, że możliwe jest korzystanie z przyznanej jej wolności w sposób nieprzeciwstawiający się porządkowi w państwie. Ma to w efekcie przygotować społeczeństwo do wprowadzenia koniecznych zmian w administracji, dostosowanej do wymogów epoki.

Program zawarty w *Głosie wolnym*, mimo wielu kompromisowych z uwagi na ówczesny światopogląd szlachty rozwiązań, nie mógł liczyć na poparcie. Stanowił jednak istotny krok naprzód w dziele reformy ustroju Rzeczypospolitej, będąc wskazówką i inspiracją do działania dla następców Leszczyńskiego.

Wypada także poświęcić nieco miejsca roli Stanisława Leszczyńskiego jako „administratora dobroczynnego” w okresie jego panowania w Lotaryngii. Tak zwana *administration bienfaisante* znalazła bowiem w Leszczyńskim swego gorącego propagatora. Niewątpliwie za jego to m.in. pośrednictwem została ona zaszczerpiona z czasem także i na gruncie polskim.

Władca ten, tworząc model administracji dobroczynnej – zrodzony w łonie ideologii XVIII stulecia i charakterystyczny dla tego okresu – zamknął w nim niezwykle szeroką sferę poczynąń, mających w istotny sposób poprawić sytuację jego poddanych. Działalność ta została rozciągnięta na problemy opieki społecznej, zwalczanie żebractwa, humanizację metod penitencjarnych, organizację systemu bezpłatnych porad prawnych, system opieki zdrowotnej, w tym rozwój bezpłatnego lecznictwa dla ubogich, opiekę nad sierotami, wreszcie rozwój edukacji i organizację życia kulturalnego społeczeństwa. Ów kompleks działań przedsięwziętych przez Leszczyńskiego daleki był od zwykłej filantropii, lecz wypływał z przepojonego humanitaryzmem ducha ideologii Oświecenia.

Znacząca była także działalność władcy Lotaryngii w zakresie tworzenia nowych rozwiązań architektonicznych czy też przyczyniająca się do rozwoju komunikacji. Był on niewątpliwym promotorem postępu ekonomicz-

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 153–154.

nego i społecznego na tym terenie, propagując szeroko rozwój przemysłu, handlu i rolnictwa<sup>61</sup>.

Postulowany i stosowany w praktyce przez Leszczyńskiego model administracji dobroczynnej wykazuje wiele podobieństw do koncepcji XVIII-wiecznych policystów. Wielość zagadnień z zakresu wyspecjalizowanych działów administracji tworzy kompleksowy model policji mającej służyć potrzebom społecznym. To zresztą różni ten model od policystyki państw absolutnych, gdzie w większości przypadków policja pełniła funkcję reprezentanta interesów monarchy, który przy jej pomocy utrzymywał swą władzę. W tym także leży atrakcyjność owej koncepcji dla podejmowanych w II połowie XVIII wieku przeobrażeń administracji w Polsce. Działalność Leszczyńskiego w Lotaryngii, a także jego twórczość publicystyczna wywarły istotny wpływ na próby reformatorskie w okresie panowania Stanisława Augusta.

#### 4. KONCEPCJE REFORMY WŁADZY WYKONAWCZEJ U SCHYŁKU EPOKI SASKIEJ. STANISŁAW KONARSKI I JEGO DZIEŁO

Lata panowania Augusta III Sasa – okres największego chyba upadku państwa i degeneracji ustroju Rzeczypospolitej – zaznaczyły się jednocześnie jako istotny etap rozwoju myśli reformatorskiej. W tym bowiem czasie przygotowany został częściowy plan naprawy organizmu państwowego Polski, którego realizacja miała przypaść na lata 1764–1775.

Wśród publicystów związanych z postępowym obozem książąt Czartoryskich zwraca uwagę postać kanclerza wielkiego koronnego, dawnego towarzysza i współpracownika Leszczyńskiego – Andrzeja Stanisława Załuskiego. Wystąpił on na sejmie grodzieńskim w 1744 roku – uważanym za szczytowy punkt usiłowań reformatorskich doby panowania Augusta III – z programem reformy skarbowej. W wygłoszonej mowie Załuski postulował utworzenie przy boku podskarbiego wielkiego komisji skarbowej. W jej skład mieli wejść: podskarbi nadworny, pisarz koronny, najwyższy notariusz skarbu, regent kwarty i jego zastępca, dwóch senatorów dwóch przedstawicieli stanu rycerskiego oraz dziesięciu płatnych sekretarzy<sup>62</sup>. Do

<sup>61</sup> Por. na ten temat obszerny artykuł M. Langrod-Vaughan, *op. cit.*, s. 139–166.

<sup>62</sup> J. Bieniarzówna, *Projekty reform magnackich w połowie XVIII wieku. Nowe dążenia ekonomiczne*, „Przegląd Historyczny” 1951, t. XLII, s. 310. Por. też: Z. Zielińska, *Walka „Familii” o reformę Rzeczypospolitej 1743–1752*, Warszawa 1983, s. 89–90 oraz 115–116. Autorka wspomina projekt powołania ko-

zadań komisji, rezydującej w Warszawie, miały należeć wszystkie sprawy skarbowe, a więc zarówno administracja finansów, jak i sądownictwo z nią związane; wszelkie sprawy monetarne, a także pewne uprawnienia policyjne. W tym ostatnim zakresie do kompetencji komisji włączono opiekę nad kupcami oraz dbanie o należyte utrzymanie stanu dróg publicznych i miejsc przeznaczonych na składy towarów i jarmarki. Załuski zwraca też uwagę na konieczność utworzenia służby bezpieczeństwa, która czuwałaby nad zapewnieniem spokoju na drogach oraz prowadziłaby walkę z przemytem. Według Konopczyńskiego, tak zorganizowana komisja ogarnęłaby „[...] cały obszar atrybucji dzisiejszych ministeriów skarbu, przemysłu i handlu, komunikacji, poniekąd przypuszczalnie i robót publicznych i spraw wewnętrznych”<sup>63</sup>. Można także dostrzec pewne wzorowanie się przez kanclerza na monarchiach absolutnych, jeśli idzie o opiekę państwa nad życiem gospodarczym kraju<sup>64</sup>.

Komisja miała działać jako organ kolegialny, decydując we wszystkich sprawach większością głosów. Byłby to ponadto organ obradujący w sposób ciągły i prowadzący ściśle protokoły ze swych posiedzeń.

Projekt Załuskiego bywa uważany za wzór dla utworzonych w 1764 roku komisji skarbowych – koronnej i litewskiej, jak również za punkt wyjścia przeprowadzonej przez obóz „Familii” reorganizacji skarbu. Według Janiny Bieniarzówny, mamy tu do czynienia z wyraźnymi wpływami saskimi, na których autor ten, często przebywający w Dreźnie i kontaktujący się z radcami dworu drezdeńskiego – Rechenbergiem i Mascovem oraz radcą skarbowym Richterem, zapewne się opierał, budując własny model magistratury skarbowej<sup>65</sup>. Można także dostrzec oddziaływanie na Załuskiego doktryny kameralistycznej, na co wskazuje traktowanie przez niego zwiększania zaludnienia kraju jako głównego źródła bogactwa<sup>66</sup>.

Niewątpliwie na myśl reformatorską kanclerza koronnego istotny wpływ wywarła niemiecka doktryna policyjna, recypowana przezeń za pośredni-

legialnego Trybunału Executionis Sancitorum Regni, wyposażonego w dość szerokie uprawnienia ekonomiczne (s. 89). Projekt ten zawierają materiały na sejm grodzieński w 1744 roku.

<sup>63</sup> W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 74.

<sup>64</sup> Por. J. Bieniarzówna, *op. cit.*, 311. Politykę kameralistyczną w jej aspekcie ekonomicznym realizowała najpełniej w czasach saskich tzw. kamera królewska, będąca organem zarządu nad dobrami stołowymi króla. Por. E. Stańczak, *Kamera saska za czasów Augusta III*, Warszawa 1973, s. 207 i n.

<sup>65</sup> J. Bieniarzówna, *op. cit.*, s. 311.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 312. O tym, że w I połowie XVIII wieku przenikała z Saksonii do Polski myśl ustrojowo-polityczna, a zwłaszcza pewne wzorce kameralistyczne, pisze A. Czaja, *Ostatnie lata Rady Nieustającej (1786–1789)*, cz. 1–2, Warszawa 1982, s. 15, 24 (maszynopis pracy doktorskiej przechowywany w bibliotece Instytutu Historii Uniwersytetu Warszawskiego); zob. też *idem*, *Między tronem...*, s. 44–45.



ctwem Saksonii, chociaż nie można wykluczyć, że przebywając tam, zetknął się również z niektórymi dziełami ówczesnych pisarzy policyjnych. Mogłaby o tym świadczyć propozycja przejęcia przez komisję skarbową wszystkich spraw związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym, funkcjonowaniem policji drogowej i handlowej, a także zasygnalizowanie pewnych zagadnień z zakresu opieki społecznej w projekcie utworzenia domów dla inwalidów.

Także w poglądach innego przedstawiciela obozu Czartoryskich – wojewody mazowieckiego Stanisława Poniatowskiego – możemy dostrzec pewną zbieżność poglądów na rozbudowę uprawnień policyjnych państwa. W *Liście ziemianina do pewnego przyjaciela z inszego województwa* autor ten deklaruje się jako wyznawca polityki populacyjnej. Uważa on, że w celu wzrostu zaludnienia swego terytorium, państwo powinno ograniczyć liczbę osób wstępujących do klasztorów oraz popierać małżeństwa. Jest też przeciwnikiem nadmiernej liczby świąt, które zmniejszają wydajność pracy, domaga się natomiast opieki państwa nad rodzinami wielodzietnymi oraz zwalczania żebractwa przez znajdowanie zatrudnienia dla nędzarzy i tworzenie przytułków. Postuluje opiekę państwa nad sierotami i podrzutkami, jak również rozbudowę szpitalnictwa i zakładów dla starych żołnierzy<sup>67</sup>.

Stojący po przeciwnej niż „Familia” stronie wojewoda bełski Antoni Potocki, filar partii francusko-pruskiej, wystąpił w tym samym czasie z koncepcją utworzenia działającej między sejmami rady, składającej się z trzech senatorów (po jednym z każdej prowincji) oraz sześciu posłów szlacheckich (po dwóch z prowincji), wybieranych na każdym sejmie, „[...] którzyby przez dwuletni czas między sejmami myśleli u siebie o sposobach wynalezienia pożytków, wprowadzenia jak najlepszego porządku i opatrzenia jako najpilniejszych potrzeb Rzplitej, z których by przed następującym sejmem na pół roku [...], komunikowawszy sobie partykularnych swoich projektów, uformowali z niego generalny i porozysłali go na sejmiki przedsejmowe. Do których to deputatów mogą być i z miast z każdej prowincji po jednemu naznaczeni”<sup>68</sup>. Był to kolejny już projekt powołania w Polsce centralnego organu rządowego, tym razem będący dziełem człowieka, który

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 314–316. Por. też: Z. Zielińska, *op. cit.*, s. 97–99. Na sejmie w 1748 roku Poniatowski wystąpił ponadto z postulatem stworzenia kilku kolejalnych komisji rządowych, wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej. *Ibidem*, s. 258. Zob. też: M. G. Müller, *Polen zwischen Preussen und Russland. Souveränitätskrisen und Reformpolitik 1736–1752*, Berlin 1983, s. 237–241.

<sup>68</sup> M. Skibiński, *Europa a Polska w dobie wojny o sukcesję austriacką w latach 1740–1745*, t. II, Kraków 1913, s. 179.



w swym praktycznym działaniu należał do głównych mącicieli porządku w państwie i miał swój istotny udział w zniszczeniu wszystkich sejmów w latach 1744–1752. Potocki był to bowiem, według opinii Władysława Konopczyńskiego: „[...] niezrównany krętacz polityczny, zdolny do wszystkiego, zarówno do projektowania najśmielszych przewrotów, jak i do grzebania najumiarkowańszych reform, powstałych z cudzej inicjatywy, do najsubtelniejszych koncepcji dyplomatycznych i najgrubszej domowej demagogii”<sup>69</sup>. I on jednak, choć może niezbyt szczerze, dostrzegał konieczność reorganizacji maszyny administracyjnej państwa. Nie nakreślił niestety ściśle zakresu kompetencji owej rady, poprzestając na stwierdzeniu, że ma być ona „przytomną na wszelkie potrzeby i przypadki”.

Następne lata nie przyniosły żadnych nowych koncepcji reformy administracji. Dopiero w październiku 1760 roku na sejmie warszawskim Piemontczyk Jan Aloy, rezydent kurlandzki, przedstawił pomysł utworzenia Rady Nieustającej (*Conseil Perpétuel*), silnie podporządkowanej królowi, o niesprecyzowanych bliżej kompetencjach wykonawczych. Skład owej Rady miał być głównie dygnitarski, z niewielkim udziałem przedstawicieli izby poselskiej. I ten projekt nie doczekał się jednak realizacji z uwagi na obawy ministra Brühla, dostrzegającego w nim niebezpieczeństwo ograniczenia swych szerokich uprawnień<sup>70</sup>.

Pisarzem, który dokonał podsumowania wszystkich wcześniejszych koncepcji i zarazem stworzył własny, oryginalny i najpełniejszy w tym okresie plan przebudowy ustrojowej Rzeczypospolitej, był Stanisław Konarski.

W czwartym tomie swego fundamentalnego dzieła *O skutecznym rad sposobie*<sup>71</sup> zawarł on myśli dotyczące reformy centralnego aparatu administracyjnego państwa. Rozważania swe rozpoczął od szerokiego przeglądu funkcjonowania aparatu władzy w innych państwach, jako że „[...] dłuższa jest przez nauki, krótsza przez przykłady droga, więc kładzie najprzód przykłady kilku sławniejszych Rzpltych, [...], przed oczy każdemu wystawiając”<sup>72</sup>. Znalazł się tu opis zarówno starożytnego Rzymu, jak i Rzeszy Niemieckiej, Anglii, Szwecji, państw włoskich (Wenecja, Genua), Szwajcarii i Holandii. Według Władysława Konopczyńskiego – „pomiął świadomie zdobycze mądrości administracyjnej w państwach despotycznych”<sup>73</sup>, słusznie obawiając się nieprzychylnego ich przyjęcia ze stro-

<sup>69</sup> W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej*, t. II, Warszawa 1936, s. 222.

<sup>70</sup> W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 79–80.

<sup>71</sup> S. Konarski, *op. cit.*

<sup>72</sup> *Ibidem*, t. IV, s. 16.

<sup>73</sup> W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 86.

ny szlachty. Dalej Konarski stwierdzał, że głupotą polityczną jest unikanie czerpania wszelkich pomysłów z zagranicy, bowiem wiele słusznych i wypróbowanych rozwiązań można z powodzeniem zastosować w Polsce<sup>74</sup>.

Jak wielu jego poprzedników, autor ten uznał za konieczne zapewnienie państwu silnego i wyposażonego w szerokie kompetencje rządu<sup>75</sup>. Miała się nim stać tzw. Rada Rezydentów, zbliżona w nazwie do dawnej instytucji senatorów-rezydentów, jednak całkiem różna w swym kształcie i treści<sup>76</sup>.

Radę tę należałoby, według Konarskiego, wyposażać we władzę „[...] tylko *executivam* praw, [...] jednak aby w niej była i nieustanna Rzplity reprezentacja i moc takich interessów decydowania, tak wewnętrznych jako i zewnętrznych, które się codziennie i niezliczone trafiają i mnożą, a które bez uszczerbku i szkody żadną miarą nie mogłyby być odwołane do sejm. [...] Naostatek, aby w niej znajdowała się władza i powinność przyprowadzania do skutku, tak ostatniego, jako i przeszłych sejmów, konstytucje i decyzje”<sup>77</sup>. Jednocześnie powinna ona składać sejmowi szczegółowe sprawozdania ze swej działalności.

W skład Rady mieli wejść zarówno przedstawiciele senatu, jak i izby poselskiej, w łącznej liczbie czterdziestu pięciu. Tworzyć ją mieli: prymas, dwunastu senatorów (po czterech z każdej prowincji), dwudziestu czterech posłów (po ośmiu z każdej prowincji) oraz ośmiu ministrów. Członkowie Rady mieliby być wyznaczeni na dwa lata w podwójnej liczbie, przy czym co roku komplet ten ulegałby wymianie; tak więc w okresie dwuletniej kadencji sejm w Radzie uczestniczyłoby 90 osób. Na wypadek absencji Konarski zalecał obranie dodatkowo trzydziestu zastępców ze stanu rycerskiego i piętnastu senatorów. Senatorowie mieli być wyznaczani do Rady przez króla, według listy kandydatów sporządzonej przez pięciu wskazanych przezeń dostojników. Posłów na funkcje rezydentów miała wybierać izba poselska w głosowaniu przeprowadzanym na sesjach prowincjonalnych. Kandydatury miałyby przedstawiać marszałek poselski „z pierwszymi trzema trzech prowincji posłami”. Rezydentami mogli być także, w wyjątkowych sytuacjach, cieszący się zaufaniem obywateli urzędnicy ziemscy, którzy nie byli posłami. Należało ich wówczas włączyć do udziału w sesjach sejmowych.

Charakterystyczną cechą tak uformowanej Rady byłoby ograniczenie kręgu wykonawców prawa do uczestników sejm. Brak tu zatem Monte-

<sup>74</sup> „[...] żadnego w świecie kraju nie było i nie masz, któryby od inszych sąsiedzkich czy dalszych krajów rządu nie przejmował lepszego, któryby na model gdzie indziej obserwowanych praw i zwyczajów ludziom pożytecznych swoich nie referował i nie polepszał ustaw”. S. Konarski, *op. cit.*, s. 130–131.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 144–145.

<sup>76</sup> Opisowi Rady Rezydentów poświęcił Konarski w tomie IV paragrafy XIV–XVII, s. 163–193.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 166.

skiuszowskiego rozgraniczenia władzy ustawodawczej i wykonawczej, bowiem te same osoby sprawowałyby w praktyce zarówno jedną, jak i drugą.

W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania Rady Konarski ustanawiał rygorystyczne zasady skierowane przeciwko absencji rezydentów<sup>78</sup>.

Wzorując się na Leszczyńskim, autor dzieła *O skutecznym rad sposobie* proponował podzielić Radę na cztery departamenty: Sprawiedliwości, Policji, czyli Porządku Generalnego, Skarbu i Wojny. W każdym departamencie miałyby zasiadać jedenastu rezydentów: trzech senatorów, dwóch ministrów i sześciu posłów. Prymas otrzymałby prawo zasiadania w każdym departamencie. Ministrowie powinni być odpowiednio zaszerzegowani do poszczególnych departamentów wedle swych kompetencji. I tak marszałkowie wielcy (koronny i litewski) lub w ich miejsce – nadwornicy, mieliby wejść do departamentu policji; kanclerze wielcy lub podkanclerze – do departamentu sprawiedliwości; podskarbiowie wielcy lub nadwornicy – do departamentu skarbu. Nieco odmiennie miał wyglądać udział ministrów w departamencie wojny. Konarski był przeciwny włączeniu doń hetmanów, twierdząc, że ciągłość prac prowadzonych przez tę magistraturę uniemożliwiłaby właściwe kierowanie armią, gdyż byłiby oni zmuszeni do stałego uczestnictwa w pracach Rady. Nie można także wykluczyć, że autor obawiał się nadmiernego wzrostu i tak już bardzo wysokiej pozycji hetmanów. Postulował zatem, aby sejm wyznaczył „[...] dwóch z Polski i Litwy ministrów *Consilii Bellici* [...], z urzędników lub senatorów (prócz dwunastu senatorów na rezydencję naznaczonych) i drugich dwóch także z senatorów, czy *ex equestri ordine*, niby namiestników tegoż *Consilii*, aby się i ci mogli luzować w potrzebie i żeby i w tym czwartym departamencie wojny byli jak w inszych swoi czterech *pacis* ministrowie, [...], a ci *ministri Consilii Bellici* mieniliby się co dwa lata”<sup>79</sup>. W ten sposób do każdego departamentu przydzielonych byłoby po czterech ministrów, z których dwaj stale uczestniczyliby w jego pracach, natomiast dwaj pozostali pełniliby funkcję ich zastępców.

Przewodniczenie obradom poszczególnych departamentów miałyby należeć do grona pięciu senatorów i ministrów zasiadających w każdym z nich, przy czym każdorazowy prezydent sprawowałby swą funkcję przez tydzień, po czym następowałaby zmiana. Wybór prezydenta miał być przeprowadzany w drodze losowania, które następowałoby co tydzień, z kolej-

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 170–175.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 178.

nym wyłączeniem tych, którzy już ten urząd sprawowali. Po pięciu tygodniach powtarzano by cały proceder.

Najważniejszą kwestię stanowiło określenie kompetencji przyszłej Rady. Tu niestety Konarski, który nie posiadał dostatecznej praktyki w dziedzinie administracji, ograniczył się do nakreślenia ogólnego zarysu jej uprawnień, pozostawiając sprecyzowanie zadań poszczególnych departamentów osobom do tego predestynowanym, a przedyskutowanie i zatwierdzenie – sejmowi<sup>80</sup>.

Spod kompetencji Rady Konarski wyłączył wszelkie sprawy związane z wymiarem sprawiedliwości z wyjątkiem: spraw „o korrupcję sędziów”, sprawowania sądów granicznych, rozpatrywania spraw należących do wchłoniętego przez departament wojny Trybunału Radomskiego oraz sądu asesorskiego. Rada Rezydentów miała natomiast czuwać nad przestrzeganiem prawa, do niej miało należeć opracowywanie projektów nadsyłanych z województw lub od osób prywatnych – została zatem wyposażona w inicjatywę ustawodawczą. Miała ostrzegać króla za pośrednictwem właściwego departamentu o wszelkich niebezpieczeństwach zagrażających całości państwa. Miała się też zajmować interpretacją obowiązującego prawa i pilnować, aby „[...] żadna rezolucja przeciw prawu ode dworu nie wychodziła”. Do niej miały należeć wszystkie sprawy z zakresu polityki wewnętrznej i zagranicznej, których rozstrzygnięcie, z uwagi na pilność, nie mogło być odłożone do czasu zebrania się sejmu. Konarski przyznał też Radzie: prawo dysponowania wakacjami, wgląd w wydatki państwa, administrację mennic i systemu celnego oraz pobór podatków uchwalonych przez sejm. Ponadto miała się zajmować problematyką rozwoju rolnictwa i handlu, popierać rozkwit manufaktur i rzemiosła, dbać o bezpieczeństwo nawigacji, nadzorować prace związane z odkrywaniem nowych złóż mineralnych, doglądać zaopatrzenia wojska i „[...] zapobiegać krzywdom od ludzi wojskowych”. Do kompetencji Rady miały też należeć sprawy związane z edukacją społeczeństwa.

Rada, obradująca w poszczególnych departamentach, mogłaby łączyć się w celu podjęcia decyzji o wcześniejszym zwołaniu sejmu, po uprzednim uzyskaniu zgody króla, prymasa i czterech aktualnych prezydentów. W sprawach polityki zagranicznej król miał wyznaczać po jednym senatorze lub ministrze i jednym rezydencie szlacheckim z każdego departamen-

<sup>80</sup> „Ja tu generalnie naprzód to tylko mówię, że trzeba, aby Rzplita na sejmie wyznaczyła kilku rozumnych i interessa jej znających godnych ludzi, aby oni też interessa, potrzeby publiczne i materie do radzenia pilnie spisali, one na cztery części według czterech departamentów rozsądnie podzieliли, a Rzplita żeby je każdej części tej Rady zleciła i do niej przywiązała”. *Ibidem*, s. 180.

tu, którzy tworzyliby w ten sposób delegację międzywydziałową, upoważnioną do „[...] konferowania [...] z cudzoziemskimi posłami”.

Spod kompetencji Rady całkowicie miały być wyłączone jedynie sprawy ustawodawcze i podatkowe, jako zastrzeżone do wyłącznej dyspozycji sejmu<sup>81</sup>.

Za swą działalność Rada ponosiłaby odpowiedzialność przed sejmem. W celu umożliwienia owej kontroli legislatywy nad egzekutywą Konarski zaleca prowadzenie w każdym departamencie szczegółowych protokołów obrad, podpisywanych następnie przez prezydenta i pierwszego spośród rezydentów szlacheckich. Protokoły te miały stanowić przedmiot badań specjalnie w tym celu wyłonionej na sejmie deputacji, „[...] żeby izba poselska widziała, jak pilnie i wiernie rezydenci *ad latus* swoje powinności czynili, że w niczym nie wykroczyli, że w interesach nieodwłocznych dobrze radzili, że praw zachowania przestrzegali, że o przymnożeniu dobra publicznego radzili i projektowali, że w każdym departamencie, to, co do niego należy, wszystko sprawowali i prawa do egzekucji przyprowadzali”<sup>82</sup>. Nie precyzuje jednak Konarski, jakie konsekwencje ponosiłaby Rada w razie wykroczenia poza wyznaczone jej uprawnienia.

Działalność Rady nie ograniczałaby się do prac prowadzonych w okresie przerw w obradach sejmu, obecność jej członków na sesjach sejmowych byłaby bowiem konieczna z uwagi na potrzebę udzielania posłom i senatorom informacji odnośnie do sporządzonych przez Radę i przedłożonych legislatywie projektów prawa<sup>83</sup>.

W związku z koniecznością przygotowywania dużej ilości pism każdy departament miał otrzymać do pomocy po dwóch płatnych sekretarzy oraz potrzebną liczbę pisarzy. Pewne uposażenie miało być także przyznane rezydentom ze stanu szlacheckiego.

Wszystkie akty wychodzące z Rady Rezydentów wymagałyby aprobaty króla i opatrzenia ich przez kanclerzy pieczęcią.

W zakresie administracji lokalnej w dziele Konarskiego razi brak postulatów przebudowy tego niezwykle przecież istotnego szczebla zarządzania państwem. Autor pozostawił ją w rękach sejmików ziemskich, wprowadzie zreorganizowanych, lecz nieodpowiadających wymogom nowożytnej administracji.

<sup>81</sup> „[...] prawo, któreby te cztery części Rady stanowiło między sejmem a sejmem, mocnoby zaraz obwarować powinno, że do tej Rady nie należy nic nowego stanowić, co najmniej *legem sapiat*”. *Ibidem*, s. 185. „W podatki zaś żadne by najmniejsze i coby kolwiek znaczyło cień jakiej kontrybucji lub ciężar pieniędzy, lub jaki na kogokolwiek, aby się tego nigdy ta Rada nie ważyła”. *Ibidem*, s. 186.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 250.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 188–189.

Zaproponowany przez Konarskiego projekt przebudowy centralnego aparatu administracyjnego państwa był bez wątpienia najpełniejszą i najlepiej przemyślaną ze wszystkich koncepcji zrodzonych w epoce saskiej. Stał się podwaliną, na której w niedalekiej przyszłości zbudowany został najwyższy organ rządowy Rzeczypospolitej – Rada Nieustająca. Choć instytucja ta została narzucona przez Rosję, a za jej bezpośredniego twórcę uważa się ambasadora rosyjskiego Panina, to jednak w pełni widoczny jest wpływ Konarskiego na kształt i strukturę Rady.

Skonstruowana przez Stanisława Konarskiego Rada Rezydentów była instytucją republikańską odpowiadającą oczekiwaniom szlachty, daleką od absolutyzmu, gdyż podporządkowaną sejmowi gotowemu. Miała charakter szlachecki (przeważał w niej żywioł poselski) i unitarystyczny (gdyż ściągała swą władzę na Koronę i Litwę). Działając nie tylko podczas sejmu, lecz również pomiędzy sejmami, a także w czasie bezkrólewia, była instytucją ciągłą i jedynym centralnym organem kolegialnym w państwie<sup>84</sup>. Podstawowym niedociągnięciem koncepcji Konarskiego był brak ściślejszego sprecyzowania jej kompetencji i formy odpowiedzialności przed parlamentem.

Wpływ na dzieło Konarskiego wywarli z pewnością zarówno jego poprzednicy – zwłaszcza Karwicki i Leszczyński – jak i współcześni autorowi rzecznicy reformy ustroju – przede wszystkim generał ziem podolskich, ks. Adam Czartoryski. Korzystał też Konarski z doświadczeń wielu państw europejskich; można dostrzec nawet pewne wpływy niemieckiej doktryny kameralistycznej<sup>85</sup>. Wydaje się to możliwe, jeśli weźmie się pod uwagę dynamiczny rozwój w tym właśnie czasie nauki policji i jej rosnącą stale popularność w krajach sąsiadujących z Polską. Faktem pozostaje jednak to, że dzieło księdza pijara było wynikiem przede wszystkim jego własnych przemyśleń i stanowiło oryginalną koncepcję przebudowy ustrojowej Rzeczypospolitej, w tym także jej aparatu administracyjnego.

<sup>84</sup> Por. W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 85.

<sup>85</sup> „Ostatecznie trudno przysiąc, czy wprost albo pośrednio, mimowoli nie nauczył się czegoś z innych jeszcze źródeł: czy nie trafiły do jego umysłu jakieś odgłosy np. współczesnej niemieckiej kameralistyki. Zastanawiać musi fakt, że na parę lat przed ogłoszeniem planu Rady Rezydentów słynny Johann Heinrich von Justi w dziele o *Podwalinach mocy i szczęśliwości państw* stawiał na czele całego wewnętrznego zarządu centralne kolegium, a wszystkie sprawy dzielił w niem między departamenty policji, skarbu, handlu, wojny i sprawiedliwości. Nie wydaje się jednak prawdopodobnem, aby sam Konarski lub ktokolwiek z jego doradców zaglądał do monumentalnych ksiąg Justiego. Już łatwiej było trafić wprost do źródła, z którego czerpał uczony Niemiec, tj. do społecznych urządzeń pruskich”. W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 86.

## 5. NA PRZEŁOMIE EPOK.

PLAN REORGANIZACJI CENTRALNEGO APARATU  
WYKONAWCZEGO KSIĄŻĄT CZARTORYSKICH

U schyłku panowania Augusta III Sasa stronnictwo książąt Czartoryskich, zwane „Familią”, przygotowało własny program reformy ustroju Rzeczypospolitej. Celem owej reformy było „przechwycenie całej władzy politycznej w Rzeczypospolitej, z wyrugowaniem Brühla i całego ministerium saskiego od spraw polskich, a co ważniejsze, położenie kresu anarchii i danie Rzeczypospolitej trwałych podstaw ustrojowych umożliwiających jej normalne wykonywanie funkcji państwa”<sup>86</sup>.

Czartoryscy, grupujący wokół siebie popierających reformę państwa przedstawicieli magnaterii, zamierzali przeprowadzić swój plan na drodze zamachu stanu, dokonanego przy pomocy i poparciu Rosji. Poczęli nawet czynić przygotowania do konfederacji, jednak wycofanie się z pierwotnych obietnic przez Katarzynę II, która zażądała zaniechania całej akcji, dopóki żyje August III, powstrzymało ich działania.

Zamierzenia reformatorskie „Famili” nie były przez nią opublikowane, toteż domyślano się ich treści pośrednio – z głoszonych przez Czartoryskich haseł podźwignięcia kraju z upadku i anarchii, z programu zawartego w dziele Konarskiego, który korzystał zwłaszcza ze wskazówek ks. Adama Czartoryskiego, czy wreszcie z przeforsowanych na sejmie konwokacyjnym w 1764 roku planów. Ów tajny w pewnym sensie program reform odnalazł Jerzy Michalski w papierach po marszałku Stanisławie Lubomirskim, zatytułowanych *Zbiór pism politycznych do czasów panowania Augusta III należących przez księcia marszałka Lubomirskiego zebranych*<sup>87</sup>. Projekty te pochodzą najprawdopodobniej z przełomu lat 1762/1763, a zatem z okresu, gdy kończył swe dzieło Stanisław Konarski. Można zresztą spotkać w nich wiele zbieżności z poglądami autora *O skutecznym rad sposobie*, nie są one jednak w żadnym razie ich kopią – przeciwnie, są dziełem na wskroś samodzielnym i przemyślanym.

Wśród wielu postulatów dotyczących reformy organizacji i form działania sejmu oraz sejmików oraz kształtu wymiaru sprawiedliwości możemy odnaleźć w planach Czartoryskich także propozycje zmian w administracji. Niestety, podobnie jak Konarski, pominęli oni milczeniem problem

<sup>86</sup> J. Michalski, *Plan Czartoryskich naprawy Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Historyczny”, R. LXIII, 1956, z. 4–5, s. 29.

<sup>87</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (dalej: AGAD), Archiwum Publiczne Potockich (dalej: APP), 61, s. 61–165. Por. też: J. Michalski, *Plan Czartoryskich...*, s. 30.



reformy zarządu lokalnego, poprzestając na sprawie reorganizacji centralnych władz wykonawczych.

Działalność organów administracji oparli Czartoryscy, zgodnie z duchem czasu, na zasadzie kolegalności. Postulowali oni powołanie z gro-na sejmu czterech centralnych działów resortowych: jurysdykcji marszałkowskiej, pieczętarskiej, skarbowej oraz rady wojennej. W skład poszczególnych magistratur miało wejść po osiemnastu delegatów (po sześciu z każdej prowincji), z tym że delegatami w jurysdykcji marszałkowskiej mogli być wyłącznie posłowie, w pozostałych zaś – także senatorowie, z uwagi na lepszą orientację w zagadnieniach prawa, skarbowości czy wojskowości. Czartoryskim chodziło tu zapewne także o uzyskanie większego wpływu na obsadę tych trzech znaczących magistratur. Nie zachował się niestety, lub nie został opracowany, projekt dotyczący organizacji – najistotniejszej dla kształtowania władz policyjnych – jurysdykcji marszałkowskiej. Wyliczając kompetencje jurysdykcji kanclerskiej, Czartoryscy podkreślali, że „jako pieczętarze z urzędu swego są *custodes legum*, tak wszelkie wewnętrzne interesa, jako zagraniczne negocjacje przez nich traktowane być powinny, więc coby się stać mogło z ubliżeniem prawa, dopuszczać tego nie mają i stany Rzeczypospolitej o tym ostrzec”<sup>88</sup>. W myśl artykułów o jurysdykcji skarbowej urząd podskarbiego sprowadzano do roli przewodniczącego komisji, zaś jego uprawnienia przechodziły na kolegium komisarzy. Wszelkie decyzje miano podejmować większością głosów. Postulowano też wprowadzenie zasady ciągłej pracy komisji, z krótką jedynie przerwą na okres wakacji. Jurysdykcja ta miała układać budżet państwa i przekazywać go sejmowi do zatwierdzenia oraz prowadzić dystrybucję wydatków, a ponadto zajmować się zagadnieniami związanymi z rozwojem handlu, manufaktur oraz uszlachetnianiem rzek. Artykuły dotyczące rady wojennej były skierowane głównie przeciwko hetmanom. Miało ich być obecnie aż ośmiu, każdy zaś miał dowodzić jedną dywizją. Dotychczasowe ich uprawnienia przechodziły na radę wojenną, której miał przewodniczyć jeden z mianowanych przez króla hetmanów. Przewodnictwo w radzie w okresie jednej kadencji nie przeszkadzało zamianowaniu tej samej osoby na następną kadencję. Pozostali hetmani powinni się stosować ściśle do decyzji rady.

O tym, że autorzy projektu nie byli wolni od wątpliwości i wahań, świadczy to, że jedna z wersji mówiła o powołaniu odrębnych jurysdykcji dla Korony i Litwy. Wiązało się to zapewne z obawą zrażenia do tych pla-

<sup>88</sup> Cyt. za: J. Michalski, *Plan Czartoryskich...*, s. 36.



nów szlachty litewskiej, silnie przywiązanej do swych odrębności ustrojowych<sup>89</sup>.

Ostatecznie Czartoryscy zrezygnowali z wysuniętego w toku prac przygotowawczych projektu stworzenia tajnej rady (*consilium secretum*), która miałaby pełnić zapewne funkcję organu rządowego. W jej skład mieli wejść: król, prymas, kasztelan krakowski, wojewoda wileński, kanclerz koronny i litewski, trzech senatorów wybranych przez króla oraz po dwóch delegatów z każdej prowincji. Według innej wersji miała się ona składać, poza królem, prymasem i kanclerzami, z trzech członków mianowanych przez monarchę oraz z sześciu – przez izbę poselską. Nie jest znany dokładniejszy plan funkcjonowania tego organu, pozostała natomiast opinia wyrażona przez przeciwników jego wprowadzenia: „Zostawić *hanc novitatem ad feliciora tempora*, aby nie tylko naród, ale i somsiad nie był tym zatrwożony”<sup>90</sup>.

Z zachowanych jedynie w części materiałów trudno odtworzyć całości kształt koncepcji, zgodnie z którymi zamierzali Czartoryscy zrealizować swój plan naprawy Rzeczypospolitej. Brakuje ścisłego określenia zakresu kompetencji poszczególnych organów; istnieją także niekiedy rozbieżności co do ich składu, a nawet liczby. Znaczący pozostaje jednak fakt, że projekt ów dał asumpt do przeprowadzenia przez to stronnictwo, pierwszych od czasów Sejmu Niemego, reform ustrojowych w Rzeczypospolitej.

Czartoryscy w pracach swych korzystali niewątpliwie także z obcych wzorów. O ile w projektach dotyczących reformy parlamentaryzmu dopatrzyć się można pewnych analogii z ustrojem angielskim, o tyle w próbie określenia nowego kształtu administracji dają się zauważyć wpływy pruskiego i austriackiego oświeconego absolutyzmu. Znajduje to swój wyraz zarówno w silnym akcentowaniu zasady kolegiałności, jak i w przekazywaniu centralnego zarządu państwa wyspecjalizowanym organom resortowym.

Z chwilą śmierci Augusta III „Familia” mogła wreszcie przystąpić do realizacji swych zamierzeń. Forum, na którym wystąpiono z projektem usprawniania władzy w państwie, stał się sejm konwokacyjny z 1764 roku. Już 24 maja jeden z aktywniejszych przedstawicieli tego stronnictwa, wówczas strażnik, a później marszałek wielki koronny, Stanisław Lubomirski przedstawił wniosek utworzenia odrębnych dla Korony i Litwy komisji

<sup>89</sup> Por. J. Malec, *Problem stosunku Polski do Litwy w dobie Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1982, t. XXXIV, z. 1, s. 32. Szerzej na ten temat w: *idem, Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w nowożytnej Europie*, wyd. II poprawione i uzupełnione, Kraków 2003.

<sup>90</sup> Cyt. za: J. Michalski, *Plan Czartoryskich...*, s. 38.

skarbowych, czyli ekonomicznych. Poparł go w tym w kilka dni później przyszły elekt, Stanisław Poniatowski. Prawo o komisjach skarbowych zostało uchwalone 4 czerwca, zaś oblatowane 7 czerwca<sup>91</sup>. Do zadań komisji, w myśl konstytucji sejmowej, miały należeć: uporządkowanie skarbu, powiększenie dochodów państwa, a także rozbudowa komunikacji i transportu oraz popieranie przemysłu i handlu. Magistratury te zatem, oprócz zadań ściśle skarbowych, posiadały również pewne uprawnienia policyjne (policja drogowa i wodna). Do zadań komisji skarbowych włączono też sądownictwo w sprawach skarbowych i handlowych<sup>92</sup>.

Na tym samym sejmie Czartoryscy preforsowali jeszcze utworzenie Komisji Wojskowej Koronnej. Hetmanom litewskim pozostawiono początkowo dawne prawa i prerogatywy według opisu konstytucji z 1717 roku „przez rekognicję chwalebnych postępów tychże wielmożnych hetmanów i ścisłej przez nich praw obserwji”<sup>93</sup>. Dopiero na sejmie koronacyjnym odżyła sprawa utworzenia Komisji Wojskowej Litewskiej. Posłowie koronni, powołując się na równość praw obu państw składających się na Rzeczpospolitą, zażądali zrównania sytuacji Wielkiego Księstwa także w zakresie spraw wojskowych. Przypomnieli oni konstytucję sejmową z 1697 roku, znaną pod nazwą *Coaequatio Iurium*, a mówiąc o zrównaniu uprawnień urzędników centralnych litewskich z koronnymi<sup>94</sup>, uzasadniając nią konieczność ujednolicenia kompetencji hetmanów obu narodów przez powołanie na Litwie analogicznej do koronnej komisji wojskowej<sup>95</sup>. Poparł ich w tym kanclerz wielki litewski, Michał Czartoryski, żywo zainteresowany pełną realizacją zamierzeń „Familii”<sup>96</sup>. Ostatecznie Komisja Wojskowa Litewska została ustanowiona 12 grudnia 1764 roku, z oznaczeniem wcześniejszego nawet niż w Koronie terminu

<sup>91</sup> T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski...*, t. IV, s. 81–82.

<sup>92</sup> *Volumina Legum* (dalej: VL), t. VII, s. 27–34, 666–669. Zob. też: E. Danowska, *Komisja Skarbu Koronnego – zakres władzy i odpowiedzialności*, „Roczniki Biblioteki PAN w Krakowie”, R. 41, 1996, s. 45–62.

<sup>93</sup> Cyt. za: T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski...*, t. IV, s. 174. Ograniczenie władzy hetmanów koronnych przez utworzenie komisji wojskowej było reakcją na opozycję stronnictwa republikańskiego, którego jednym z filarów był hetman wielki koronny Jan Klemens Branicki, wobec stronnictwa „Familii”. Ponieważ hetmani litewscy pozostali wierni planom Czartoryskich, obawa przed ich zrażeniem nie pozwoliła powołać na sejmie konwokacyjnym analogicznej komisji wojskowej litewskiej. Por. J. Kitowicz, *Pamiętniki, czyli Historia polska*, oprac. P. Matuszewska, Warszawa 1971, s. 127–135 oraz 701, przyp. 46.

<sup>94</sup> Por. J. Malec, *Coaequatio Iurium Stanów Wielkiego Księstwa Litewskiego z Koroną Polską z 1697 roku*, „Acta Baltico-Slavica” XII, 1979, s. 203–215.

<sup>95</sup> *Zebranie diariuszów trzech walnych sejmów, convocationis, electionis i coronationis w roku 1764 odprawionych*, Warszawa 1765; *Diariusz coronationis*, sesja 7, 12 XII, k. Ba–Bd<sub>2</sub>. Por. też: *Akta grodzkie i ziemskie*, t. XXV: *Lauda sejmikowe halickie 1696–1772*, wyd. W. Hejnosz, Lwów 1935, s. 611 (instrukcja szlachty halickiej z 29 października 1764 roku).

<sup>96</sup> *Zebranie diariuszów...*, k. Ee.

jej otwarcia, ustalonego na 24 lutego 1765 roku (komisja koronna rozpoczęła swą działalność dopiero 1 marca 1765 roku)<sup>97</sup>. Komisje wojskowe miały się zajmować organizacją, zaopatrzeniem i szkoleniem sił zbrojnych. Należały do nich także sprawy skarbowo-wojskowe przejęte od trybunału skarbowego radomskiego oraz sądownictwo w sprawach osób wojskowych i cywilnych przeciw wojskowym<sup>98</sup>. W przeciwieństwie do komisji skarbowych magistratury wojskowe zlikwidowano w 1776 roku, zaś ich funkcje przejął departament wojskowy Rady Nieustającej.

Istniejąca od XVI wieku jurysdykcja marszałkowska została z inicjatywy Czartoryskich zreorganizowana stosunkowo najpóźniej, bo dopiero w 1766 roku, i w sposób zaledwie połowiczny. Przydano bowiem marszałkom wielkim po ośmiu obieralnych asesorów z głosem stanowczym, przyznając taki głos również urzędnikom, a więc sekretarzom, pisarzom, referendarzom itp., i tworząc w ten sposób kolegialny urząd policji z poszerzonym zakresem kompetencji. Jednakże jurysdykcja ta objęła swym zasięgiem tylko Warszawę, jako miejsce rezydencji króla<sup>99</sup>, „we wszystkich innych miastach Korony i Litwy [...], nie funkcjonował żaden zarząd marszałkowski. Radziły sobie więc z rzeczami policyjnymi magistraty, jak umiały i chciały. Stosownie do zamożności miewały pachołków miejskich lub całe komendy z oficerami i kordegardą w ratuszu. Policja zaś wiejska nie istniała nawet w załączku”<sup>100</sup>. Próba objęcia nadzorem policyjnym miast królewskich było powoływanie od 1765 roku tzw. komisji dobrego porządku. Były to organy złożone z miejscowej szlachty, zajmujące się: porządkowaniem wewnętrznej struktury i sytuacji finansowej miast, ich oczyszczaniem, odbudową ulic i domów według nowego planu regulacyjnego, brukowaniem ulic, sprawami związanymi z bezpieczeństwem przeciwpożarowym, jak również stanem zdrowotnym ludności<sup>101</sup>. Komisje *boni ordinis* miały jednak charakter wybitnie samorządowy, a ich działalność w zasadzie nie podlegała nadzorowi ze strony władzy centralnej.

<sup>97</sup> T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski...*, s. 175. Por. też: W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 91.

<sup>98</sup> VL, t. VII, s. 50–53, 675–677.

<sup>99</sup> *Ibidem*, s. 467. Por. też: W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 91 oraz A. Zahorski, *Centralne...*, s. 30.

<sup>100</sup> VL, t. VII, s. 754–758.

<sup>101</sup> Por. H. Izdebski, *Historia...*, wyd. V, s. 41. Problematyce tej poświęcono w literaturze przedmiotu sporo miejsca. Pisali o komisjach *boni ordinis* m.in. T. Srogosz, *Geneza i funkcjonowanie komisji dobrego porządku*, [w:] *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. II, pod red. J. Matuszewskiego, Łódź 1995, s. 152–163; B. Tyszkiewicz, *Komisja Dobrego Porządku w Poznaniu 1780–1784*, wyd. II, Poznań 2005; K. Krawczyk, *Działalność komisji boni ordinis województwa kaliskiego i poznańskiego w latach 1756–1767*, „Biuletyn Instytutu Filozoficzno-Historycznego WSP w Częstochowie” 2001, nr 27, s. 196–201 oraz R. Król, *Reformy miejskie w Kamieńcu Podolskim. Działalność Komisji Boni Ordinis i Komisji Porządkowych Cywilno-wojskowych*, [w:] *Kamieniec Podolski. Studia z dziejów miasta i regionu*, t. II, red. F. Kyrk, Kraków 2005, s. 157 i n.

Cechą charakterystyczną przeprowadzonych przez Czartoryskich reform było szerokie zastosowanie w nowo tworzonych organach administracji zasady kolegialności. Wiązało się to z powszechnym występowaniem tej zasady w większości ówczesnych państw europejskich. Na gruncie polskim, poza łatwiejszym dla niejednolitego politycznie sejmu obsadzaniem kolegialnych urzędów administracyjnych, istotną rolę odgrywały także względy techniczne, takie jak wzajemna samokontrola oraz usprawnienie organizacji pracy administracyjnej. Prowadziło to również do rozbudowy aparatu pomocniczego o charakterze biurokratycznym<sup>102</sup>. Nie doszło wówczas wprawdzie do utworzenia centralnego organu rządowego, ale – jak wiadomo – Czartoryscy już wcześniej odstąpili od tego zamiaru ze względów politycznych. Najistotniejszy pozostaje fakt, że przeprowadzone reformy zapoczątkowały przebudowę struktury administracyjnej Rzeczypospolitej, wychodząc w ten sposób z kręgu li tylko rozważań doktrynalnych na drogę praktycznej działalności.

Konkludując, można stwierdzić, że w omawianym okresie publicystyka polityczno-ustrojowa coraz częściej zajmowała się zagadnieniami przebudowy aparatu administracyjnego państwa. Rozważano głównie reorganizację centralnych władz wykonawczych, sporadycznie dotycząc zagadnień administracji lokalnej. Czerpano niejednokrotnie z doświadczeń innych państw, dopasowując jednak przejmowane wzory do polskich warunków ustrojowych. Zrodzone wówczas koncepcje wywarły zdecydowany wpływ na podejmowane w okresie panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego reformy, stając się ponadto bodźcem do dalszych prac nad dostosowaniem administracji do potrzeb i wymagań epoki.

---

<sup>102</sup> T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski...*, s. 188.

## ROZDZIAŁ II

# Myśl administracyjna do czasów Sejmu Czteroletniego

### 1. KONCEPCJE APARATU ADMINISTRACYJNEGO PRZED POWOŁANIEM RADY NIEUSTAJĄCEJ

Pierwsze lata panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego, owocujące w przedstawione wcześniej częściowe reformy administracyjne, przyniosły dalsze próby zmodernizowania władzy wykonawczej w Rzeczypospolitej. Jako pierwsza odżyła myśl powołania centralnego organu rządowego. Pomysł ten wypłynął tym razem ze strony opozycji antykrólewskiej, gdyż „[...] malkontenci muszą brać pod rozwagę swe przyszłe współzycie z królem na gruzach wielowładztwa Czartoryskich i pewien odłam ich zaczyna obmyślać *modus vivendi*, możliwie krępujący i dokuczliwy dla Stanisława. Tu pierwszy raz rodzi się myśl skierowania całej administracji frontem przeciwko naturalnemu jej szefowi – monarsze”<sup>1</sup>.

W wyniku tych dążeń, a także za namową popierającego owe zamysły ambasadora rosyjskiego Repnina, prawdopodobnie w sierpniu 1767 roku znany już z wcześniejszych swych pomysłów agent kurlandzki, pułkownik Jan Aloy, przedstawił projekt powołania Rady Stanu. Do zadań tej instytucji miały należeć sprawy „dobrego porządku”, spokoju wewnętrznego i bezpieczeństwa publicznego, a także szeroko pojęta egzekucja praw<sup>2</sup>. Organ ten, mogący obradować bez udziału króla, miał stanowić jednolitą, niepodzieloną na żadne departamenty całość. Obok Rady Stanu, Aloy postulował powołanie podporządkowanych jej centralnych organów resortowych,

---

<sup>1</sup> W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 106.

<sup>2</sup> „Il aura voix décisive sur tout ce qui regarde le bon ordre, la tranquillité intérieure, la sûreté publique et l'exécution des lois et constitutions de la République”. *Materiały do dziejów genezy Rady Nieustającej*, wyd. W. Konopczyński, „Archiwum Komisji Historycznej”, t. XII, nr 5, Kraków 1919, s. 20.

a mianowicie rad: synodalnej, handlowej, policji oraz sanitarnej (zdrowia)<sup>3</sup>. Radzie Policji przyporządkowywał on: zaopatrzenie w żywność, utrzymanie czystości w miastach, zapewnienie bezpieczeństwa na drogach, dbanie o spławność rzek, a także czuwanie nad jarmarkami i targami<sup>4</sup>. Rada Sanitarna miała dbać o higienę żywności. Nad pracą podległej jej centralnej rzeźni czuwałby specjalny inspektor sanitarny<sup>5</sup>. Niezwykle szeroko zakreślone uprawnienia samej Rady Stanu miały uderzać w pozycję monarchy, pozbawionego prawie wszystkich swych prerogatyw<sup>6</sup>.

Stanisław August, zaniepokojony wzrostem aktywności opozycjonistów, pragnąc ratować swą zagrożoną pozycję, postanowił wykorzystać myśl stworzenia ogólnej rady rządowej dla swych celów. Z jego to inicjatywy na przełomie września i października 1767 roku przedstawiony został *Plan en gros d'un Conseil Permanent en Pologne*<sup>7</sup>. Rada Nieustająca miała się dzielić na pięć departamentów: spraw zagranicznych, sprawiedliwości, skarbu, wojny i policji. Departamentowi Policji miały podlegać wszystkie istniejące magistratury policyjne w kraju. Powinien on składać Radzie *in pleno* sprawozdania ze swej działalności<sup>8</sup>. Pozycja panującego nie została tu w niczym uszczuplona, wręcz przeciwnie, król bowiem za pośrednictwem Rady mógłby odtąd wywierać wpływ na niezależnych w zasadzie od niego ministrów czy komisje skarbu i wojska. Rada nie mogła też wkraczać w sprawy zastrzeżone do kompetencji sejmu pod „rygorem prawa”.

Wśród stosunkowo licznych projektów centralnej władzy rządowej, pisanych u progu pierwszego rozbioru Polski<sup>9</sup>, na uwagę zasługuje *Sumaryczny projekt reformy rządu Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>10</sup>, przesłany do gabinetu

<sup>3</sup> „Il y aura quatre conseils subordonnés au Conseil d'Etat: le Conseil Synodel, de Commerce, de Police et de Santé”. *Ibidem*, s. 22.

<sup>4</sup> „Il y aura un Conseil de Police pour les vivres, fourages, propreté, sûreté des chemins, des villes, défluitation et pour les marchés, foires etc. Ce Conseil sera composé de [...] et subordonné de même au Conseil d'Etat”. *Ibidem*, s. 21.

<sup>5</sup> „Il y aura un Conseil de Santé. Son inspection sera principalement que rien d'infecté ne soit transporté ou vendu; qu'il y ait une boucherie générale, que celle-ci soit au bord de l'eau et qu'on n'y puisse égorger aucune pièce de bétail sans un inspecteur”. *Ibidem*.

<sup>6</sup> Por. W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 108–109.

<sup>7</sup> AGAD, Archiwum Królestwa Polskiego (dalej: AKP), 352, p. 281–284.

<sup>8</sup> „Police. Toutes les parties de Police qui s'exercent jusqu'à présent doivent s'exercer de même l'avenir, en tenant la même marche pour les rapports qui est marquée pour les Tribunaux, et le Conseil en agira de même aussi en ajoutant qu'aucune décision de mort ne sera exécutée dans quelque juridiction que cela puisse être sans que le Conseil n'ait finalement prononcé la dessus et ordonné de l'exécuter”. *Ibidem*, p. 283.

<sup>9</sup> Szczegółowe omówienie poszczególnych projektów z lat 1764–1775 zawiera praca W. Konopczyńskiego, *Geneza...* Zob. też o projektach powierzenia Radzie, obok uprawnień wykonawczych, także władzy sądenia urzędników w: Z. Szcząska, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1, s. 56 i n.

<sup>10</sup> *Projet sommaire de reformation dans le gouvernement de la République de Pologne à la pacification future, envoyé au ministère de France au mois de juin 1770*, [w:] *Materiały do dziejów...*, nr 9, s. 33–38.

wersalskiego w czerwcu 1770 roku przez Cezara Pyrrhysa de Varille. Proponowana przez niego Rada Nieustająca miała być zarazem sądem apelaacyjnym, organem przestrzegającym legalności w sądach i administracji, jak również naczelnym organem policji ogólnej w kraju<sup>11</sup>. Miała czuwać zarówno nad wykonywaniem zarządzeń policyjnych, jak i nad przestrzeganiem praw kardynalnych, *materii status* oraz nad egzekucją uchwał sejmowych dotyczących spokoju i bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>12</sup>. W związku z tak szerokimi uprawnieniami Rady Pyrrhys de Varille uważał, że sejmy wystarczy zwoływać zaledwie raz na trzy lub pięć lat, z ewentualną możliwością zwołania sejmu nadzwyczajnego przez króla na wniosek Rady Nieustającej w razie pilnej potrzeby. W zakończeniu swego projektu autor podkreślał, w duchu XVIII-wiecznej nauki policji, że głównymi celami państwa powinny być bezpieczeństwo jego obywateli oraz „wewnętrzna szczęśliwość”<sup>13</sup>.

Do innego nurtu, niezwiązanego z pracami nad przyszłą Radą Nieustającą, wypada zaliczyć dzieło Antoniego Popławskiego wydane w 1774 roku<sup>14</sup>. Popławski, profesor Collegium Nobilium, a także Szkoły Głównej Koronnej, przedstawił w nim swą ocenę najistotniejszych ówczesnie zagadnień politycznych. Praca, przepojona ideologią fizjokratyzmu, zawiera wiele koncepcji właściwych nauce policji. Tu także po raz pierwszy możemy odnaleźć szeroko rozbudowaną koncepcję administracji lokalnej.

W sposób właściwy niemieckiej nauce kameralnej Popławski poświęcał sporo miejsca zagadnieniom ludnościowym. Stwierdzał on, że „[...] mnogość pracowitego ludu w każdym państwie, po żyzności i dostatku roli, jest drugim źródłem nieustającym wszelkich bogactw krajowych. Im więcej bowiem mnoży się robotników, tym większe następować musi przyczynienie służących rzeczy do pożywienia i wygody, tym bardziej obfituje kraj cały w dostatki, tym się mocniejszy staje naprzeciw groźnym zamachom sąsiada”<sup>15</sup>. Zwiększenie liczby ludności stanowi zatem podstawowy cel działalności państwa. Jest ono ściśle związane z rozwojem produkcji, handlu, rzemiosła i wszelkich sił wytwórczych. Jeżeli relacja taka jest zapewniona, a mimo to liczba ludności nie wzrasta, należy wnosić, że wynika to „[...] z niesprawiedliwości ustaw” lub też „[...] z przeciwnych należytej ekono-

<sup>11</sup> „[...] la République établirait un Conseil Permanent, juge suprême de tous les appels et de la conformité des jugements rendus avec la décision des nouvelles lois, et pour veiller à la police générale de l'Etat”. *Ibidem*, s. 35.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 36.

<sup>13</sup> „[...] et à un gouvernement tranquille et éloigné de toute autre ambition que celle de sa sûreté et de son bonheur intérieur”. *Ibidem*, s. 38.

<sup>14</sup> A. Popławski, *Zbiór...*

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 45.



mii maksym”. Popławski uważał, że szczególna rola przypada ludności rolniczej, należy zatem dążyć do poprawy jej sytuacji prawnej i ekonomicznej, jak również dbać o rozwój i unowocześnienie rolnictwa<sup>16</sup>. Popławski w sposób charakterystyczny dla polityków wiązał sprawę wzrostu zaludnienia z koniecznością stworzenia takiego modelu administracji, który zapewniłby bezpieczeństwo osobiste wszystkim mieszkańcom kraju. Chłopi powinni zyskać taką samą jak inne stany „miarę sprawiedliwości” i jednako-  
wy „warunek bezpieczeństwa publicznego”.

Drugim zagadnieniem, które zdaniem autora *Zbioru niektórych materiałów politycznych* wiązało się z rozwojem ekonomicznym kraju, była sprawa polepszenia komunikacji – zarówno wodnej, jak i lądowej. W poglądach XVIII-wiecznych polityków problem ten występował niezwykle wyraźnie i stanowił istotny element skutecznie działającej administracji. Popławski postulował rozbudowę kanałów, poprawę spławności rzek, rozwój sieci drogowej, a także zapewnienie bezpieczeństwa korzystającym z publicznych gościńców. Należało także zadbać o utrzymanie właściwego stanu dróg w celu umożliwienia wygodnej komunikacji<sup>17</sup>. Obowiązek ten powinien spoczywać na lokalnej władzy administracyjnej, która ponoszone na ten cel koszty łatwo mogłaby sobie zrekompensować, gdyż wskutek rozwoju komunikacji nastąpiłby wzrost zamożności społeczeństwa, a co za tym idzie – przyrost dochodów skarbu publicznego. Prowadziłoby to także do wzrostu wymiany handlowej pomiędzy poszczególnymi prowincjami oraz do rozwoju rolnictwa w skali całego kraju. Przyczyniłoby się wreszcie i do zwiększenia stanu zatrudnienia. W efekcie pomyślniejszy stan majątkowy poszczególnych obywateli miał – zdaniem Popławskiego – wpłynąć na poprawę struktury gospodarczej całego państwa<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> „Ani nawet na kosztownym sprowadzeniu cudzoziemców pierwsze fundamenta ludności zakładać mamy, ale na uszczęśliwieniu upodlonych aż nadto u nas obywatelów”. *Ibidem*, s. 47. I dalej: „Rząd publiczny przez swoje ustawy cywilne i publiczne, przez dobrą administrację sprawiedliwości, powinien tego przestrzegać nade wszystko, aby każdy rolnik miał dla siebie w kraju jak największe ubieście: czyste osoby, pracy, zarobku i majątku własnego”. *Ibidem*, s. 50. Ponadto w innym miejscu stwierdza: „[...] ani rzemiosła i handel, ani ludność, ani przyczynienie dóbr wszelkich, ani powiększenie czystej intraty, ani przyspieszenie cyrkulacji nie powstanie bynajmniej w kraju takowym, gdzie obywatele rolnictwem się bawiący żadnej dla siebie nie mają pewności”. *Ibidem*, s. 55.

<sup>17</sup> „Dla pomnożenia urodzajów i onych konsumpcji, dla powiększenia z dóbr intraty, dla rozkrzewienia handlu wewnętrznego, trzeba koniecznie łatwą uczynić komunikację po całym kraju przez rzeki, kanały i drogi sypane”. *Ibidem*, s. 60–61.

<sup>18</sup> „Nie masz więc innego sposobu do podźwignięcia ubożego w naszym kraju rolnictwa, jako wszelką zostawić wolność handlowi, a dla ułatwienia przeszkód, które zachodzić mogą w przewożeniu towarów, obmyślić jak najlepszą komunikację po drogach, rzekach i kanałach. W czym rząd domowy piastujący dobro publiczne żadnego nie powinien żałować kosztu. Ta ułatwiona komunikacja uszczęśliwi wkrótce ludność i bogactwami niedostępne prowincje, które być muszą teraz ubogie dla trudnej wywołki i niepewnej konsumpcji urodzajów”. *Ibidem*, s. 63–64.



Postulaty podporządkowania spraw ekonomicznych działalności administracyjnej wysuwane przez Popławskiego odbiegają nieco od czystej teorii fizjokratycznej, która zasadniczo potępiała „[...] wszelkie wtrącanie się państwa do spraw gospodarczych, wszelkie przepisy ekonomiczno policyjne”<sup>19</sup>, nawiązują natomiast do koncepcji stricte kameralistycznych, według których właśnie do państwa powinno należeć regulowanie życia gospodarczego<sup>20</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że w ówczesnej literaturze kameralistycznej coraz częściej zaznaczały się wpływy idei liberalistycznego fizjokratyzmu.

Sporą część swych rozważań poświęcił autor zagadnieniu szerzenia oświaty wśród chłopów. Uważał, że działalność szlachty lub odgórna działalność administracji państwowej, skierowana na poprawę sytuacji ekonomicznej ludności wiejskiej, przyczyniłaby się walnie do podjęcia przez samych chłopów trudu kształcenia się. Ostatecznie, biorąc pod uwagę aktualne położenie ludności poddanej, stwierdzał, że na duchowieństwie spoczywa obowiązek szerzenia edukacji na wsi przez tworzenie szkół parafialnych, gdzie właściwa nauka powinna być łączona z praktycznymi zajęciami z zakresu rolnictwa<sup>21</sup>.

W rozważaniach „O wolności cywilnej i politycznej”, stanowiących kolejną część jego dzieła, Popławski wyrażał pogląd, że państwo, podporządkowując obywateli systemowi prawnemu, powinno zapewnić im pełne bezpieczeństwo zarówno życia, jak i majątku<sup>22</sup>. I tu zatem państwo wkracza w sferę praw obywatelskich, pełniąc funkcję „stróża” swych poddanych. Stanowi to kolejny powód rozbudowy aparatu administracyjnego, który w tym przypadku miałby odgrywać rolę tzw. policji bezpieczeństwa.

Istotny element *Zbioru niektórych materii politycznych* stanowi zagadnienie piastowania urzędów w państwie. Popławski wprowadza tu rozróżnienie na urzędy „stanu cywilnego i żołnierskiego”. Stwierdza, że „[...] w administracji państwa, jakąkolwiek formę mającego, dwie muszą być między obywatelami professje, według tych dwóch najgłówniejszych każdego narodu interessów, zachowania naprzód dobrego w domu porządku

<sup>19</sup> S. Grabski, *op. cit.*, s. 68.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 72. S. Grabski jako zasadnicze cechy kameralistyki wymienia: „1. rozpatrywanie gospodarczych stosunków narodu z punktu widzenia interesu państwowego, w pierwszym rzędzie interesu skarbu; 2. uznanie dochodu narodowego za jedyne istotne źródło dochodu i siły państwa; 3. wysunięcie wobec tego na pierwszy plan sprawy zaludnienia kraju w imię zasady, że o bogactwie i sile państwa świadczy większa liczba posiadającej dostateczny dochód ludności; 4. stanowisko na wskroś praktyczne odnośnie do spraw gospodarczych i społecznych oraz co do teorii zupełny eklektyzm; 5. uznanie państwa za jedyne powołany do regulowania gospodarczego życia narodów czynnik”.

<sup>21</sup> A. Popławski, *Zbiór...*, s. 119–168.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 250–251.

i ubezpieczenia kraju naprzeciw zazdrośnym sąsiadom. Jedna jest profesja polityczna, do usługi cywilnej obligująca, druga wojskowa na służbę wojenną poświęcona”<sup>23</sup>. Jest to zatem próba oddzielenia administracji cywilnej od wojskowej, która powinna być odsunięta od wewnętrznych spraw państwa. Jak wiadomo, istniejące już komisje wojska w wielu sprawach wkraçały w sferę zagadnień porządkowych. Popławski domagał się także wprowadzenia zasady stopniowości w obejmowaniu urzędów. Powierzenie wyższej funkcji powinno być, jego zdaniem, wynikiem zasług oraz przydatności kandydata<sup>24</sup>. Słuszny ten postulat był skierowany głównie przeciwko magnaterii, monopolizującej zwłaszcza wyższe urzędy państwowe. Dawał też średniej szlachcie szansę kariery administracyjnej, zależnej w tym układzie od umiejętności i stażu.

Dwunasta księga *Zbioru niektórych materii politycznych*, mówiąca „O porządku po województwach”, należy do najciekawszych z punktu widzenia reformy administracji części dzieła. Autor rozpoczyna swe uwagi od wyróżnienia trzech zasadniczych form działalności, poprzez które szlachta realizuje swą władzę w państwie. Należą do nich: działalność ustawodawcza, wykonywanie prawa przez organa administracji oraz organizacja zarządu lokalnego opartego na samorządzie szlacheckim. Następnie Popławski przystępuje do rozważań nad ostatnią z tych form.

Popławski rozumiał konieczność powołania lokalnych organów władzy, uważając, że im bardziej zróżnicowana jest struktura podziału terytorialnego, tym większa potrzeba istnienia sprawnej administracji terenowej. Spod jej działania powinno być wyłączone wszystko to, co dotyczy całości kraju, a więc obronność, jednolitość systemu prawnego czy sprawy ogólnopaństwowe. Natomiast zagadnienia lokalne radził przekazać powołanym w tym celu organom administracji terenowej. Postulował zatem stworzenie wojewódzkich komisji ekonomicznych, które stanowiłyby wewnętrzne organa policji krajowej. Stwierdzał dalej, że ta pozorna decentralizacja w najmniejszym nawet stopniu nie godziłaby w zasadę jednolitości zarządu państwem, ponieważ owe organa lokalne, zajmując się jedynie powierzonymi sobie zadaniami, dążyłyby do zaspokajania potrzeb ludności, poprawy sytuacji ekonomicznej, rozwoju przemysłu i handlu, a tym samym ich działalność wpływałaby na poprawę ogólnego stanu gospodarczego kraju, przyczyniając się do jego pełniejszego i skuteczniejszego rozwoju. Dowodził,

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 256–257.

<sup>24</sup> „[...] należałoby jeszcze dla wielu przyczyn i to w piastowaniu urzędów jak najściślej obwarować, aby wszystkie godności tak cywilne, jak i wojskowe stopniami dawane były, z niższego na wyższy promowując i nigdy w takowej promocji dawności zasług nie przestępując”. *Ibidem*, s. 262–263.

że byłoby to wskazane także i z tej przyczyny, że organa zarządu lokalnego, jako lepiej zorientowane we własnych potrzebach, mogłyby właściwiej określić kolejność załatwiania spraw, w zależności od ich wagi i znaczenia dla danej ziemi, a co za tym idzie – wpływałyby na szybkość i sprawność działania administracji.

Nie należy ponadto – twierdził Popławski – opierać działania komisji na ujednoliconej strukturze przepisów administracyjnych, lecz powierzyć jej pewien zakres swobodnego działania, ponieważ jego formy różnicują się ze względu na usytuowanie komisji oraz lokalne potrzeby.

Uważał też, że wprowadzenie komisji ekonomicznych nie będzie trudne, bowiem zbliżoną nieco działalność prowadziły już wcześniej sejmiki gospodarcze – nie stanowiłoby to zatem zupełnej nowości.

Autor nakreślił także w ogólnych zarysach strukturę i formy działania komisji. Postulował, aby na jej czele stał dożywotnio wojewoda, jako najwyższy rangą urzędnik w danej ziemi. Szlachta na sejmikach powinna obierać czterech komisarzy na trzy lata; wraz z wojewodą tworzyliby oni pełny skład tej magistratury. Uchwały miały zapadać większością głosów (*per pluralitatem*). Do pełnienia funkcji komisarzy najodpowiedniejsi byliby, według Popławskiego, urzędnicy ziemscy, którzy będąc posesjonatami, powinni posiadać umiejętność gospodarowania, a piastując urzędy czysto tytularne, nie mieli żadnych praktycznie obowiązków.

Popławski optował też za utrzymaniem sejmików gospodarczych, którym przeznaczał istotną rolę w kształtowaniu prawa administracyjnego. Uchwałyby one bowiem większością głosów ogólne zasady dotyczące utrzymania porządku i bezpieczeństwa w danej ziemi. Komisja natomiast byłaby zobowiązana do egzekwowania owych uchwał i do zdawania relacji ze swej działalności na najbliższym sejmiku. Jednocześnie w łonie samej komisji powinny powstawać projekty praw dotyczące „bezpieczeństwa, wygody i porządku”, a w szczególności: poprawy stanu dróg i gościńców, polepszenia spławności rzek i kanałów, zapewnienia bezpieczeństwa handlu, rozwoju manufaktur, podźwignięcia podupadłych miast i miasteczek, rozwoju rolnictwa i handlu, obrony przed klęskami żywiołowymi itp.<sup>25</sup> Projekty owe byłyby przedstawiane do zatwierdzenia na najbliższym sejmiku

<sup>25</sup> „Na przykład względem sporządzenia walniejszych i prostszych gościńców, ułatwienia po rzekach defluitacji, albo kopania kanałów wygodnych. Na przykład: iżby kupcom po drogach bezpieczeństwo opatrzyć, potrzebniejsze wprowadzić manufaktury, miasteczka podupadłe do lepszego stanu przyprowadzić, rolnictwo wydoskonalic, handel pomnożyć, jakby od przypadków gwałtowniejszych, od zarazy na ludzi i na bydło prowincją każdą ubeścipeczyć, albo w podobnym nieszczęściu zostającą wcześniej i skutecznie ratować. Co wszystko i tym podobne rzeczy powinny należeć do pilności i niestannego dozoru Kommissji Ekonomicznej”. *Ibidem*, s. 268–269.

gospodarczym. Autor zastrzegął jednocześnie wyraźnie, że wszelka działalność komisji ekonomicznych nie mogłaby godzić ani w niczym naruszać „wolności zażywania i łożenia swej własności”, co oznacza zakaz ingerowania administracji w stosunki wiejskie w dobrach prywatnych. Stanowisko takie było charakterystyczne, ze zrozumiałych względów, dla większości ówczesnych publicystów. Dopiero okres Sejmu Czteroletniego miał przynieść pewne zmiany w tym zakresie.

Popławski odwoływał się także – na poparcie swych wywodów – do przykładów zagranicznych. Stwierdzał, że w Holandii zorganizowanie właściwej administracji przyniosło rozkwit handlu i rzemiosła oraz zapewniło dobrobyt obywateli. Nie wystarczy bowiem – głosił on – właściwa gospodarka w indywidualnych dobrach, potrzebna jest jeszcze pomoc państwa w postaci zapewnienia takiej administracji, która dbałaby o wygodę i bezpieczeństwo poszczególnych mieszkańców danej ziemi, stwarzając właściwe warunki rozwoju gospodarczego<sup>26</sup>.

Wreszcie sprawna działalność komisji odciążałaby także sejm, przyspieszając jednocześnie zaspokojenie wielu lokalnych potrzeb, na co dotychczas trzeba było czekać do najbliższej jego sesji.

Autor kończył swe rozważania optymistycznym stwierdzeniem, że „[...] za pomocą i dozorem ustawicznym takowej kommissji, wszystkie części świata polskiego wyjdą z obrzydliwego nierządu: wsie, pola, miasteczka i miasta przybiorą się w ozdobniejszą postać; na miejscu szpetności ochędostwo, na miejscu gnuśności praca, na miejscu ubóstwa i nędzy dostatki wszelakie nastąpią”<sup>27</sup>.

W zaprezentowanym przez Popławskiego modelu administracji lokalnej można dostrzec pewne podobieństwo do wcześniejszych koncepcji wyśnuwanych przez Stanisława Leszczyńskiego. Zwłaszcza skład przyszłych wojewódzkich komisji ekonomicznych przypomina odpowiednie rozwiązania przyjęte przez autora *Głosu wolnego*. W obu projektach na czele terenowych organów administracji mieli stać wojewodowie, mający do pomocy czterech deputowanych (komisarzy) szlacheckich. Leszczyński jednak powierzył im wydzielone sprawy resortowe, czego nie przewidywał Antoni Popławski. Jednocześnie ten ostatni stosunkowo precyzyjnie określił zakres kompetencji przyszłych magistratur, formy ich działania i powiązanie z lokalnymi organami uchwałodawczymi. Świadczy to niewątpliwie o coraz pełniejszym krystalizowaniu się poglądów na administrację tere-

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 269–270.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 271.

nową. Na podkreślenie zasługuje również to, że wszystkie sprawy związane z tym szczeblem działalności administracyjnej Popławski powierza poszczególnym województwom. Działalność prawotwórcza w zakresie stanowienia rozporządzeń policyjnych została bowiem włączona do kompetencji sejmików gospodarczych, a praktyczna ich realizacja miała należeć do komisji wojewódzkich. Mamy tu zatem do czynienia z modelem administracji zdecentralizowanej, wyposażonej w szeroki zakres swobodnego działania, mimo że autor głosi niekiedy tezę jednolitości zarządu wewnętrznego. Potwierdza to również brak postulatu powołania centralnego organu rządowego i powierzenie spraw ogólnopństwowych wyłącznej kompetencji sejmu.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że dzieło Antoniego Popławskiego najpełniej ze wszystkich wcześniejszych prac wkroczyło w szeroko rozumianą problematykę administracyjną. Odnajdujemy tu bowiem zarówno ogólne wskazania dotyczące kształtowania poszczególnych działów administracji specjalnej (zagadnienia ludnościowe, sprawy komunikacji, oświaty, bezpieczeństwa wewnętrznego, próby reorganizacji urzędów w duchu biurokratyzmu), jak i praktyczne rozwiązania w zakresie działalności lokalnych organów zarządu wewnętrznego.

W 1775 roku ukazała się praca Michała Wielhorskiego *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitej ustaw*<sup>28</sup>. Jej plan powstał znacznie wcześniej, bo już w latach 1767–1768, jednak autor stale go udoskonalął, a „[...] nie ufając własnej teoretycznej mądrości czy też chcąc sobie przydać autorytetu, zaprosił do porady księdza Mably’ego i Jana Jakuba Rousseau; obu dostarczył informacji historycznoprawnych, podsunął nawet własne poglądy, pożyczył Rousseau’owi rękopisu Mably’ego, aż wreszcie w roku 1772 przygotował do druku pierwszą redakcję swego traktatu”<sup>29</sup>. W konsekwencji dzieło Wielhorskiego nie grzeszy nadmierną samodzielnnością. W odniesieniu do zagadnień władzy wykonawczej najsilniej zaznaczają się w nim wpływy traktatu Mably’ego *Du gouvernement et des lois de Pologne*. Na uwagę zasługuje jednak fakt poruszenia przez autora problemu administracji lokalnej.

Władzy wykonawczej poświęcił kuchmistrz litewski cały rozdział czwarty<sup>30</sup>. Rozważania swe rozpoczął od przedstawienia zasad, na jakich powinna się ona opierać. W siedmiu punktach nakreślił najistotniejsze elemen-

---

<sup>28</sup> M. Wielhorski, *O przywróceniu...* Toż w języku francuskim: *Essai sur le rétablissement de l'ancienne forme du gouvernement de Pologne, suivant la constitution primitive de la République*, Londres 1775.

<sup>29</sup> W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 135.

<sup>30</sup> M. Wielhorski, *O przywróceniu...*, rozdział IV: „O władzy wykonywającej”, s. 118–155.

ty prawidłowej, jego zdaniem, egzekucji. Dowodził w nich, że siła władzy prawodawczej zależy od wsparcia jej działalnością wykonawczą. Ta z kolei powinna posiadać wystarczającą moc „[...] do skutecznego czuwania nad utrzymaniem praw i onych pełnieniem”. Urzędnicy powinni być obierani przez naród i rozliczani ze swojej działalności przez organ ustawodawczy, który byłby zobowiązany do ich stałej kontroli. Wielhorski podkreślał także pełny rozdział władzy ustawodawczej i wykonawczej, w czym można dostrzec wpływ jego francuskich konsultantów<sup>31</sup>. Postulat ten jest o tyle interesujący, że w większości wcześniejszych projektów centralne organy administracyjne miały się wywodzić z Iłona sejmku.

Następnie Wielhorski, konstruując model organu rządowego, zauważał, że istniejąca wcześniej rada senatorów-rezydentów „[...] żadnej w sprawowaniu rządu Rzeczypospolitej nie ma części, iż straż mu onego nawet w ogólności nie powierzona”<sup>32</sup>. W jej miejsce proponował zatem powołanie nowego organu, jakim miała być Rada Senatu. Powinna ona „[...] być stróżem praw i onych tłumaczem. Cała władza wykonywająca do niej ma należeć. [...] zawsze z kroków swoich odpowiadać mocy prawodawczej powinna. [...] Powaga jej do spraw tak wewnętrznych, jako i zagranicznych rozciągać się powinna”<sup>33</sup>. Organ ten otrzymywał zatem stosunkowo szerokie kompetencje, łącznie z interpretacją obowiązującego prawa – kosztem ograniczenia władzy króla, któremu zamierzał Wielhorski odebrać nawet prawo nominacji urzędników<sup>34</sup>. Rada Senatu, składająca się z 28 członków<sup>35</sup>, miała się dzielić na cztery jednostki resortowe: Radę Marszałków, Kanclerzy, Hetmanów i Podskarbach. Kadencja tych rad miała być czteroletnia, a miałyby się one składać z ministra jako przewodniczącego oraz sześciu senatorów – po dwóch z każdej prowincji. W ten sposób od udziału w radach odsunięci zostali posłowie szlacheccy, ponieważ – jak twierdził Wielhorski: „[...] panować by w nich usiłowali, w nadziei mocnego przez swych kolegów na przyszłym sejmie wsparcia”<sup>36</sup>. W przedstawi-

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 118–119.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 122–123.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 133–134.

<sup>34</sup> Por. *ibidem*, s. 130–132. Ponadto w rozdziale „O królu” pisze: „Król jest tylko pierwszą narodu głową. Sam jeden od Senatu odłączony, ze wszelkiej jest wyzuty władzy” (*ibidem*, s. 310).

<sup>35</sup> W dalszych wywodach Wielhorski dopuszcza do udziału w Radzie Senatu także wszystkich pozostałych senatorów (por. *ibidem*, s. 146). Trudno jednak zgodzić się z W. Konopczyńskim, który utożsamia ją z izbą senatorską sejmku, uważając, że tym samym została ona pozbawiona wszelkiej władzy prawodawczej (por. W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 140–141). Według założeń Wielhorskiego, Rada Senatu miała stanowić kontynuację instytucji senatorów-rezydentów, wzbogaconą znacznie szerszym zakresem uprawnień wykonawczych.

<sup>36</sup> M. Wielhorski, *O przywróceniu...*, s. 145.



nej konstrukcji rządu razi niekonsekwencja autora, który wcześniej wyraźnie domagał się całkowitego oddzielenia egzekutywy od legislatury, w ostateczności zaś przedstawił koncepcję organu złożonego niemal wyłącznie z członków izby senatorskiej. Nawet w odniesieniu do ministrów, przewodniczących poszczególnym radom, miał on zastrzeżenia i ostatecznie proponował, „[...] ażeby ci prezydenci obierani byli spośród senatorów, którzy by światła swego i gorliwości na urzędzie komissarskim dali dowody”<sup>37</sup>. Z chwilą ustanowienia Rady Senatu instytucja senatorów-rezydentów powinna zostać zniesiona.

Poszczególnym radom resortowym podporządkowywał Wielhorski odpowiednie terenowe organy administracji. Postulował on powołanie wojewódzkich komisji porządkowych podległych Radzie Marszałkowskiej, komisji do spraw jurysdykcji asesorskiej podległych Radzie Kanclerskiej oraz komisji skarbowych i wojskowych podporządkowanych odpowiednio Radom Podskarbiowskiej i Hetmańskiej. Jest to zatem próba przeniesienia w teren resortowego rozdziału administracji, w ramach poszczególnych województw. Wszystkie wymienione rady byłyby zobowiązane do składania cyklicznych sprawozdań ze swej działalności odpowiednim radom centralnym. Do nich też należałoby inicjowanie rozwiązań prawnych w zakresie lokalnych potrzeb. Wydawane przez nie decyzje podlegałyby zażaleniu do naczelnich organów wykonawczych<sup>38</sup>.

Najpełniej przedstawione zostały przez Wielhorskiego kompetencje komisji porządkowych. W szczególności komisje te miały się zajmować ujednoliceniem i przestrzeganiem miar i wag, dozorem szkolnictwa oraz wszystkim, „[...] co do porządku województwa należy”<sup>39</sup>. O kompetencjach pozostałych komisji brak w dziele kuchmistrza litewskiego jakichkolwiek wzmianek. Wskazywałoby to na szczególną wagę, jaką przywiązywał on do roli policji porządkowej w kraju.

Zaproponowany kształt administracji terenowej, podobnie jak u Popławskiego, posiada pewną zbieżność z koncepcjami Leszczyńskiego. Uwidacznia się to zwłaszcza w resortowym podziale tych organów. Zauważalny jest jednak pewien postęp. O ile bowiem Leszczyński przyporządkowywał

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 138–139.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 152–153.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 151–152. W edycji francuskiej policyjny charakter działalności komisji porządkowych został zaznaczony znacznie wyraźniej. Autor, określając ich kompetencje, używa sformułowania: „[...] qui ne s'occupât que des affaires de la Police” oraz w innym miejscu: „[...] pour maintenir l'ordre et une police exacte et uniforme dans tout l'étendue du pays” (M. Wielhorski, *Essai...*, s. 144, 146). W polskiej wersji odpowiednie sformułowanie brzmiało: „[...] dla utrzymania lepszego w całym kraju porządku” (M. Wielhorski, *O przywróceniu...*, s. 152).

określone grupy spraw deputowanym działającym w ramach jednej rady, o tyle Wielhorski widział potrzebę ustanowienia czterech odrębnych resortowych komisji wojewódzkich, był więc rzecznikiem szerokiej specjalizacji na szczeblu administracji terenowej. Zbieżność z poglądami autora *Głosu wolnego* daje się zauważyć również w odniesieniu do administracji centralnej, powierzonej w obu przypadkach czterem radom ministerialnym. Świadczy to o dużej popularności idei Stanisława Leszczyńskiego wśród publicystów II połowy XVIII stulecia. Interesujące i nowatorskie rozwiązanie stanowił postulat wprowadzenia instytucji zaskarżalności lokalnych decyzji administracyjnych do naczelnych organów wykonawczych. Można się tu dopatrzeć pierwowzoru wewnętrznej kontroli administracyjnej, prowadzonej w ramach nadzoru jednostek nadrzędnych nad podległymi. Za zasługę wreszcie można poczytać Wielhorskiemu fakt zainspirowania dwu wybitnych przedstawicieli francuskiego Oświecenia, Mably'ego i Rousseau, do zainteresowania się problematyką ustrojową Rzeczypospolitej, choć co prawda wysunięte następnie przez nich postulaty nie należały do najtrafniejszych<sup>40</sup>.

Z tego samego co dzieło Wielhorskiego okresu pochodzą anonimowe *Réflexions politiques sur l'administration intérieure de la Pologne*<sup>41</sup>, wyłożone przez „wolnego obywatela pewnej monarchii”. Główną ideą tej pracy było nakłonienie Polaków do przyjęcia modelu monarchii dziedzicznej, a nawet absolutnej, choć dosłownie to ostatnie sformułowanie nie pada ani razu. Z monarchią dziedziczną wiązał autor powstanie uregulowanej i stałej administracji, nie precyzując niestety ściśle jej kształtu.

Już w przedmowie pisał on, że Polska powinna myśleć o wykorzenieniu: „le vice constitutif, qui énerve l'administration”<sup>42</sup>. Za główną przyczynę słabości państwa i jego administracji uważał ów anonimowy pisarz

<sup>40</sup> Powodem tego był brak dokładnej znajomości spraw polskich i oparcie się przez obu autorów przede wszystkim na informacjach dostarczonych im przez samego Wielhorskiego, rzecznika interesów stronnictwa konserwatywnego i przeciwnika idei gruntownej przebudowy ustrojowej Polski. Dyskusję z Mablym podjął także sekretarz konfederacji barskiej Ignacy Bohusz. W swych *Réflexions sur les Observations de Monsieur l'Abbé de Mably*, utrzymanych w duchu republikańskim, w odniesieniu do reformy władzy wykonawczej – podobnie jak sam Mably, a za nim Wielhorski – powierzał ją swoistej radzie senatorskiej, dzielącej się na departamenty. Departament policji miałby, obok nadzoru nad szkolnictwem i wydawaniem ustaw przeciw zbytkowi, kontrolować także wszelkie fundacje na rzecz zakonów prowadzących nauczanie, pod kątem zasadności ich wykorzystania (por. J. Michalski, *Idee reformatorskie sekretarza konfederacji barskiej. Dyskusja Ignacego Bohusza z Gabrielem Mablym*, „Miscellanea Historico-Archivistica”, t. I, Warszawa–Łódź 1985, s. 208–209).

<sup>41</sup> *Réflexions politiques sur l'administration intérieure de la Pologne, d'après ses lois fondamentales, ses constitutions différentes, les moeurs de ses habitants, et les causes principales de ses troubles et sa décadence. Par le Citoyen Libre d'une Monarchie*, Amsterdam 1775.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 10.



wolną elekcję i liberum veto<sup>43</sup>. Należałoby zatem, jego zdaniem, dokonać wyboru: albo wyrzec się wszelkiej formy państwa i popaść w barbarzyństwo, albo też poddać się silnej władzy monarszej, by móc czerpać korzyści płynące z modelu państwa policyjnego<sup>44</sup>. W dalszych rozważaniach jawi się autor jako wróg zbyt szeroko pojętej wolności, tak charakterystycznej dla polskich stosunków, która utrudnia wprowadzenie stałej i trwałej administracji<sup>45</sup>. Jego zdaniem nadszedł ostatni moment, aby dokonać centralizacji aparatu państwowego. W tym celu monarcha i podlegli mu urzędnicy powinni dążyć do przejęcia w swe ręce jak najszerszego zakresu władzy, aby następnie prowadzić działalność zapewniającą społeczeństwu pełnię bezpieczeństwa i spokoju publicznego<sup>46</sup>. Tylko bowiem silna monarchia dziedziczna jest w stanie uszczęśliwić naród. Należy zatem zrezygnować z nadmiernych przywilejów, osłabić wpływy magnaterii oraz dokonać reorganizacji administracji państwowej. W przeciwnym razie Polska utraci resztki swej niezawisłości<sup>47</sup>. Dokonując reformy władzy wykonawczej, należałoby, zdaniem autora, czerpać szeroko z rozwiązań przyjętych w innych państwach<sup>48</sup>. Można się domyślać, że naj-

---

<sup>43</sup> „Ils ne tarderoient pas à connoître la supériorité des avantages de la monarchie héréditaire, d'une administration réglée et permanente, de l'autorité réunie et d'accord avec elle même dans les opérations tendantes à l'intérêt commun, et n'envisageroient plus l'élection de leurs souverains que comme la source infaillible des calamités de la République”. *Ibidem*, s. 11. I dalej: „L'abus du droit de liberum veto à plus d'une fois fait perdre aux assemblées extraordinaires de la nation, des moments enlevés à la police intérieure du Royaume, et précieux à des conclusions qui eussent rempli le vœu des citoyens sur des objets pressants”. *Ibidem*, s. 48.

<sup>44</sup> „Voilà pourtant l'alternative: car enfin il faut obéir, dépendre, pour jouir des avantages du gouvernement policé; sinon, il voudroit autant annoncer à tout l'univers, que pretendait rentrer dans la barbarie primitive, ne voulant plus s'astreindre aux loix générales des nations civilisées, des peuples formés en sociétés, ne veut abjurer toute forme de gouvernement [...]”. *Ibidem*, s. 12.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>46</sup> „Le monarque et les agents subalternes de l'autorité doivent également l'emploi de leur tems à la conservation ou au rétablissement de la tranquillité publique. Ils doivent unanimement se servir des armes que met en leurs mains le pouvoir suprême, pour faire échouer les entreprises des ambitieux, et pour les couvrir de l'ignominie attachée à l'abandon et au mépris des loix”. *Ibidem*, s. 47.

<sup>47</sup> „Renoncer à quelques prérogatives, sujettes d'ordinaire à faire naître les plus grands inconvénients, et presque jamais à produire le bien général; sapper par les fondemens les restes encore existans d'une aristocratie invétérée, qui voudroit prendre renaissance; donner à l'administration la forme que les circonstances ne cessent d'indiquer comme la plus essentielle au salut commun, c'est le partie raisonnable, le seul qui convienne à des peuples qui doivent enfin être las de leurs dissensions intestines, et effrayés de l'abîme qu'elles leur ont ouvert. Envain les principaux d'entre les Polonois se rejetteroient ils sur la difficulté de faire adopter à la noblesse et au Senat l'établissement juridique de la monarchie héréditaire”. *Ibidem*, s. 50–51.

<sup>48</sup> „Les anciens Romains, ces peuples dont on peut vanter la sage administration avant que le gouvernement mixte se fût introduit parmi eux, ne cessèrent de corriger leurs loix pour les rendre plus conformes à l'équité naturelle et au droit des nations. Ils envoierent chez ceux de leurs voisins qui se gouvernoient les plus sagement, et ne se bornant pas à admirer froidement la supériorité de leur législation, ils incorporèrent dans leurs codes les loix étrangères qui méritoient d'y trouver place. Le voisi-

właściwsze, w jego mniemaniu, byłoby oparcie się na wzorach płynących z monarchii wyposażonych w silny aparat policyjny.

Koncepcje zawarte w *Réflexions politiques* charakteryzuje – trudna wówczas w Rzeczypospolitej do przyjęcia – apoteoza nienależnej od szlacheckiego społeczeństwa monarchii dziedzicznej. Można się tu też dopatrzeć znacznych wpływów nauki policji, w jej klasycznym, związanym z absolutyzmem, kształcie. Wskazywałoby to, że autor był cudzoziemcem, niezbyt dobrze znającym polskie stosunki oraz mentalność szlachty. Broszura ta nie była zresztą w Polsce szeroko rozpropagowana, o czym może świadczyć zachowanie się jedynie kilku jej egzemplarzy<sup>49</sup>.

## 2. MIĘDZY RADĄ NIEUSTAJĄCĄ A REFORMAMI SEJMU CZTEROLETNIEGO (1776–1787)

W wielu pracach XVIII-wiecznych publicystów możemy się spotkać z próbami dostosowywania koncepcji głoszonych przez ówczesną kameralistykę oraz naukę policji do warunków i modelu ustrojowego Rzeczypospolitej. Prowadziło to najczęściej do nadawania im formy republikańskiej w celu ustrzeżenia się zarzutu propagowania wzorów absolutystycznych<sup>50</sup>.

Jednym z głównych rzeczników doktryny kameralistyczno-policyjnej na gruncie polskim był Józef Wybicki. Poglądy swe zawarł on w kilku charakterystycznych dla tej właśnie doktryny pracach, ogłoszonych na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XVIII wieku<sup>51</sup>.

*Myśli polityczne o wolności cywilnej*, powstałe w czasie opracowywania przez Jędrzeja Zamoyskiego *Zbioru praw*, stanowiły wprowadzenie do szerzej następnie przedstawionej koncepcji administracji publicznej, opartej na tych właśnie wzorach.

nage de la Grèce leur fournit des occasions précieuses de travailler à la rédaction de leurs lois primitives”. *Ibidem*, s. 51–52.

<sup>49</sup> Do chwili obecnej dochowało się w Polsce (w zbiorach publicznych) dziewięć egzemplarzy tej pracy. Znajdują się one w Warszawie, Krakowie, Poznaniu i Gdańsku (Biblioteka Czartoryskich posiada dwa egzemplarze: sygn. 21604 I, 69055 I).

<sup>50</sup> Por. S. Grabski, *op. cit.*, s. 74–75. Por. też: B. Leśnodorski, *Dzieło...*, s. 96–97.

<sup>51</sup> Należy tu wymienić: *Myśli polityczne...*; *Listy patriotyczne...*, a także *Wykład sposobów do rzeszpławności i handlow wprowadzenia*, Warszawa 1782 (ta ostatnia praca o charakterze czysto ekonomicznym). Władysław Zajewski w swej monografii poświęconej Wybickiemu zwraca uwagę na wpływy Rousseau, Bielfelda, Marmontela, Hume’a, Bolingbroke’a i Pestla na twórczość tego autora. Podkreśla również, że *Myśli polityczne* zainicjowały „ożywczą falę publicystyki krajowej przed sejmem 1776 r.” (W. Zajewski, *Józef Wybicki*, Warszawa 1983, s. 81, 83).

Rozważania swe rozpoczął Wybicki – w właściwy dla kameralistów sposób – od zagadnienia wzrostu populacji, w którym widział lekarstwo na wszelkie ekonomiczne bolączki kraju. „Jedną przytoczę uwagę polityków – pisał – że najistotniejszy dowód rządu dobrego, sprawiedliwości i publicznego bezpieczeństwa, które wolność sprawuje, jest zaludnienie kraju”<sup>52</sup>. Na poparcie tej tezy przytaczał on przykłady innych państw, takich jak: Szwajcaria, Holandia i Anglia, których dobrobyt miał wpływać, jego zdaniem, ze znacznego wzrostu liczby ludności, bowiem: „ludność rodzi wolność: którą rząd i prawa utrzymują, bezpieczeństwo i sprawiedliwość powszechna utwierdza”<sup>53</sup>.

Inną, obok niskiego stopnia zaludnienia, przyczynę upadku Rzeczypospolitej Wybicki widział w braku silnej administracji, a co za tym idzie – w ogarniającym całe państwo nierządzie. Dążył też do zapewnienia ochrony prawnej ludności poddanej<sup>54</sup>.

Aparat administracyjny państwa wymagałby, dla sprawności swego działania, opracowania i uchwalenia uprzednio właściwego systemu regulacji prawnej – swoistego kodeksu prawa policyjnego. Powinni się tym zająć wybrani na sejmie „novemvirowie”, w liczbie: sześciu ze stanu szlacheckiego, dwóch z senatu oraz jeden spośród ministrów. Niewątpliwie nawiązywał tu autor do powstającego właśnie dzieła Andrzeja Zamoyskiego. Szedł jednak w swych postulatach nieco dalej, gdyż domagał się ponadto wyznaczenia przez każde województwo znającego prawo i doświadczonego mandatariusza. Mandatariusze ci mieliby przesyłać „novemvirom” swe uwagi odnośnie do lokalnych praw, liczby mieszkańców, warunków gospodarczych oraz specyfiki każdego województwa<sup>55</sup>. Podobni mandatariusze powinni reprezentować większe miasta, przedkładając ich potrzeby, przyczyny upadku i sposoby wyjścia z niego, a także stan handlu, rzemiosł czy sieci komunikacyjnej. „Nakoniec powinniśmy mieć i poddaństwo swego obroniciela, któryby podał sposób, aby bez ukrzywdzenia dziedziców, dla tej tak użytecznej części ludzi, ułożona była przynajmniej pewna sprawiedliwość”<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> J. Wybicki, *Myśli polityczne...*, „Myśl trzecia”, s. 82.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>54</sup> „Niech stan wyższy politycznej używa wolności. Niech jej nie dzieli. Ale niech dopuści stanom niższemu, wolności cywilnej doznawać skutków. [...] By największą część ludu bez pewnej zostawić sprawiedliwości, jest ludzkiej gwałt czynić naturze”. *Ibidem*, s. 89.

<sup>55</sup> „Cytowaliiby różne prawa cywilne i rozrządzenia wewnętrzne, dowodząc z nich skutki szczęśliwe, *quo ad ius civile i politiem*. Ci mandatariusze oświecaliby novemvirów o osobliwszych swoich województw prawach. W materiach podatków przedkładaliby stan mieszkańców, położenie miejsca etc.”. *Ibidem*, s. 104–106.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 106.

Po zakończeniu prac przygotowawczych mandatariusze informowali by posłów z poszczególnych ziem i województw o celowości i użyteczności proponowanych praw oraz je objaśniali. Wybicki postulował ustanowić na cztery lata, licząc od uchwalenia przez sejm kodyfikacji, „magistraturę cenzorów”, która miałaby czuwać nad właściwym wdrażaniem przez organa administracji nowego systemu prawnego. W szczególności „ich surowość rozciągałaby się [...] na wszelkie magistratury, których przedajność, względy, ciemność i lenistwo, najwięcej złych obyczajów rodzą w kraju i praw nieexecucji stają się przyczyną”<sup>57</sup>. Nowy system działania administracji powinien być jasny i jednoznaczny, aby nie budził wątpliwości, „prawa zaś [...] aby żadnej nie podpadały dwuwykładności”. Sam jednak wstrzymał się od udzielenia merytorycznych wskazówek co do proponowanych zmian<sup>58</sup>, poprzestając na wyliczeniu zasad, na jakich opierała się administracja w innych państwach<sup>59</sup>. Z ich treści można wnosić, że Wybicki skłaniał się ku policyjnemu systemowi administracji państw absolutnych, zwłaszcza Prus.

W *Myślach politycznych* autor zawarł zatem jedynie ogólną koncepcję kodyfikacji prawa i postępowania administracyjnego, uważając to za warunek *sine qua non* sprawnego działania władzy wykonawczej. Ideę swą rozwinął w następnym dziele, *Listach patriotycznych*, rozpoczętym zaledwie w rok po ukazaniu się trzeciej części *Myśli politycznych*. To dzieło również cechował wyraźny związek z ideologią oświeconego absolutyzmu, zwłaszcza niemieckiego. Wybicki propagował tu reformy oparte na wzorach *Kameralwissenschaft*, co przejawiało się w postulacie interwencjonizmu państwowego w sprawach gospodarczych, jak również w dążeniu do stworzenia sprężystości działającej administracji<sup>60</sup>. W odniesieniu do tej ostatniej, w znacznie szerszym stopniu niż uprzednio, podjął próbę określenia jej zadań i ingerencji w poszczególne sfery życia społecznego.

Tylko dobra policja mogłaby, jego zdaniem, wyprowadzić kraj z anarchii, zapewniając ogółowi ludności bezpieczeństwo pod opieką państwa.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 108.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 113.

<sup>59</sup> Autor wymienia tu: 1. Powszechną edukację „podług ich stanu” i cenzurę dla zapobiegania złym obyczajom; 2. „Aby w całym kraju w wsiach i miastach dobry kwitnął porządek. Aby każdy mieszkaniec miał swoje bezpieczeństwo, znajdował potrzeby i wygodę swoją, aby z nieporządku, złości i chciwości jednego wszyscy nie cierpieli, ustanowiono dobrego rządu magistratury, czyli policję”; 3. „Aby uczynić państwo kwitnącym i bogatym, znaleziono sposoby go zaludnienia, ubezpieczono i nadgrodzono rolnictwo, zachęcono handel, nadgrodzono przemysł, wprowadzono rękodzieła, ograniczono zbytek”; 4. W celu zabezpieczenia państwa na zewnątrz i zapewnienia spokoju mieszkańcom należałoby utrzymać silną armię. *Ibidem*, s. 164–166.

<sup>60</sup> J. Wybicki, *Listy patriotyczne*, oprac. K. Opalek, Wrocław 1955, *Wstęp*, s. XXXVII, XL.

Rzeczpospolita zyska wówczas właściwe stanowisko wśród innych narodów, zaś społeczeństwo – pewność używania życia i majątku<sup>61</sup>.

Policja powinna zatem dbać o stworzenie warunków do lepszego zaludnienia kraju<sup>62</sup>. Tak jak we wcześniejszych *Myślach politycznych*, zagadnienie to zostało podkreślone z równą mocą. Jako główne przeszkody w osiągnięciu wzrostu populacji Wybicki wymieniał: brak silnego rządu, a co za tym idzie – brak bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego; nadmierne ucisk ludności poddanej; zbyt dużą liczbę osób bezżennych (chodziło tu zapewne o liczne klasztory) i żebraków; niedostatek szpitali i domów poprawy, a także zły stan higieny; brak właściwego poparcia dla rozwoju handlu i rzemiosł; wreszcie wzrost nietolerancji<sup>63</sup>.

Wszystkie wymienione przeszkody radził autor jak najszybciej usunąć. Ze względu na poglądy na temat rządu, rozumianego jako całość administracji, Wybicki jawi się jako zwolennik eudajmonistycznej koncepcji państwa, będącego opiekunem wszystkich poddanych, którego podstawowym celem jest ich uszczęśliwienie<sup>64</sup>.

Wybicki szeroko przedstawił sprawę chłopską. Zgodnie z duchem *Zbioru praw Zamoyskiego* domagał się polepszenia sytuacji poddanych, mówiąc nawet wprost o przyznaniu im wolności osobistej, gdyż właśnie „poddanieństwo nie dozwala ludności w Polsce”. Dążył także do uregulowania chłopskiego prawa do ziemi, bo „za nic najżyźniejsze grunta, jeżeli ten, co je wyrabia, nie ma ich **własności**, nie ma **bezpieczeństwa**”<sup>65</sup>.

Dużą wagę autor *Listów patriotycznych* przywiązywał do rozwoju szpitalnictwa, obejmującego w ówczesnym rozumieniu także przytulki i domy opieki. Postulował założenie w Polsce przynajmniej trzech głównych szpitali, do których kierowane byłyby sieroty po ukończeniu dziesiątego roku życia w celu pobierania nauki rzemiosła. Po zakończeniu nauki należałoby osoby te zatrudniać w manufakturach, część ich dochodów przeznaczając na utrzymanie szpitali. Powinno się także zwiększyć liczbę domów popra-

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 54–56.

<sup>62</sup> „Jesteśmy bezludni, populacja, jak najistotniejszy kraju interes, powinna was, współobywatele, szczerze zatrudnić. Wszystkie wasze prawa jej sprzyjać powinny”. *Ibidem*, s. 65–66 (wszystkie cytaty pochodzą z wydania opracowanego przez K. Opałka, Wrocław 1955, dalej: J. Wybicki, *Listy...*). W. Zajewski uważa, że na populacjonistyczne poglądy Wybickiego wpływ wywarły teorie François’a Quesnaya, W. Zajewski, *op. cit.*, s. 89.

<sup>63</sup> J. Wybicki, *Listy...*, s. 69–70.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 72–73. W podobnym duchu wypowiadał się Szczepny Michałowski w swym *Wykładzie prawa przyrodzonego*, [s.l., s.a.], będącym polemiką z Hieronimem Stroynowskim. Pisał on bowiem: „Każdy kształt rządu ma za cel uszczęśliwienie społeczności pod jedną władzą zostającej, od Boga poruczonej”, S. Michałowski, *Wykład...*, s. 33–34.

<sup>65</sup> J. Wybicki, *Listy...*, s. 212.

wy, gdyż ich niedostatek, zdaniem autora, przyczyniał się często do nadmiernego ferowania przez sądy wyroków śmierci<sup>66</sup>. Skazani na pozbawienie wolności mogliby swą pracą przynosić pożytek społeczeństwu; łatwo też mogliby odpracować ponoszone na ich utrzymanie koszty.

Również zły stan higieny społeczeństwa był przedmiotem głębokiej troski Wybickiego. Piętnował on także brak dostatecznej liczby lekarzy, których miejsce zajmują niejednokrotnie zwykli szarlatani. Domagał się walki z szerzącą się w wielu prowincjach Rzeczypospolitej zarazą, obciążając tym obowiązkiem policję zdrowia. Postulował wreszcie założenie „szkoły doktorskiej”, której zadaniem byłoby zarówno kształcenie przyszłych lekarzy, jak i weryfikacja umiejętności osób parających się leczeniem<sup>67</sup>.

Do zadań administracji państwowej Wybicki włączał również sprawy komunikacji, którą należałoby wzorować na rozwiązaniach przyjętych w innych państwach<sup>68</sup>. Należyty stan dróg i kanałów oraz uszluszenie rzek przyczyniłyby się bowiem do usprawnienia handlu, a co za tym idzie – do poprawy ogólnej sytuacji gospodarczej kraju.

Sporo wreszcie miejsca w *Listach patriotycznych* autor poświęcił sprawom bezpieczeństwa. Troska o nie powinna jego zdaniem spoczywać zarówno na organach administracji, jak i na sądownictwie (często zresztą niewyodrębnianym przez policystów ze sfery działalności administracyjnej). Stróżem „publicznego bezpieczeństwa i spokojności” radził Wybicki uczynić ustanowionego przy każdym sądzie instygatora, mianowanego przez króla. Miałby on czuwać nad zapewnieniem wyrokom szybkiej i skutecznej egzekucji; zajmowałby się także wytaczaniem procesów, a nawet dozorowałby pracę samych sędziów<sup>69</sup>.

Jak widać, sfera państwowej działalności administracyjnej miała według Wybickiego obejmować nie tylko sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa (odpowiednik niemieckiej *Sicherheitspolizei*), ale również troskę o poprawę sytuacji ekonomicznej poddanych, popieranie i ułatwianie industrializacji kraju, zajmowanie się opieką społeczną, komunikacją i stanem higieny społeczeństwa, czyli to wszystko, co policyści zwykli określać mianem policji dobrobytu (*Wohlfahrtspolizei*). Możemy dostrzec pewien logiczny ciąg myślowy, wiążący ze sobą obie prace Wybickiego. W *Myślach politycznych* domagał się on prawnego unormowania zakresu kompetencji

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 240–246.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 247–249.

<sup>68</sup> „Drogi publiczne powinny być w jak najlepszym stanie i bezpieczeństwie – to jest duszą kupiectwa. [...] Wszystkie kraje przyzwoite w tej mierze czynią rozrządzenia, idźmy za ich wzorem i dobra publicznego dogodźmy interessowi”. *Ibidem*, s. 253.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 272 i n. oraz 298–299.



władzy administracyjnej, zaś w *Listach patriotycznych* dał już przegląd najistotniejszych sfer jej działania, dokonał zatem swoistej specyfikacji działalności policji. Na podkreślenie zasługuje również to, że dzieła Wybickiego jako pierwsze poruszyły tak szeroko zagadnienie kompetencji władzy administracyjnej, tworząc jednocześnie podwaliny, na których zaczęły się rozwijać wyspecjalizowane działy administracji. Późniejsze prace coraz częściej wkraczały w tę sferę zagadnień, przyczyniając się stopniowo do objęcia działalnością administracyjną coraz szerszego kręgu potrzeb społecznych.

Poglądy Wybickiego znalazły swe odbicie w ogłoszonym w 1778 roku *Zbiorze praw* Andrzeja Zamoyskiego. Sam Wybicki był zresztą aktywnym członkiem komisji pracującej nad kodyfikacją polskiego prawa ziemskiego. Wpływ autora *Listów patriotycznych* przejawiał się najwyraźniej w odniesieniu do sprawy chłopskiej. Był on w tym czasie jednym z największych jej orędowników. Artykuły poświęcone sytuacji prawnej ludności poddanej stały się zresztą głównym powodem odrzucenia *Zbioru praw* na sejmie w 1780 roku<sup>70</sup>.

*Zbiór praw* zawierał także pewne postanowienia dotyczące policji i jej zadań. W artykule XXX części I mowa jest m.in. o konieczności przedkładania przez cudzoziemców władzom miejskim zaświadczeń określających ich przynależność stanową i profesję. Zaświadczenia te miały stanowić podstawę do wydania obywatelstwa miejskiego, a w rezultacie – uprawnienia do zakładania fabryk, parania się rzemiosłem czy handlem. Co do przedostających się z zagranicy do Polski żebraków, zobowiązywano lokalne władze do ich chwywania i odsyłania do domów poprawy<sup>71</sup>.

Artykuł LV części II zaliczał do „występków przeciwko policji” fałszowanie miar i wag, wszelkie gry hazardowe, jak również drukowanie zawierających obmowę paszkwili oraz obrazę słowną<sup>72</sup>.

Wreszcie w części III (art. VI) przedstawione zostały organizacja i kompetencje sądów marszałkowskich. Autor *Zbioru praw* nie podjął kwestii zasadniczej reorganizacji tej jedynej wówczas, swoistej formy sądownictwa policyjnego. Postulował jedynie wprowadzenie do składu sądu konsyliarzy z Departamentu Policji Rady Nieustającej, którzy mieli obradować pod

<sup>70</sup> Por. J. Bardach, *Zbiór Praw Andrzeja Zamoyskiego w nauce XIX wieku*, [w:] *Wiek XVIII – Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, red. A. Zahorski, Warszawa 1974; Ł. Kurdybacha, *Dzieje kodeksu Andrzeja Zamoyskiego*, [s.l.] 1951 oraz J. Broda, *Andrzej Zamoyski a sprawa chłopska w drugiej połowie XVIII wieku*, Warszawa 1951.

<sup>71</sup> *Zbiór praw sądowych na mocy konstytucji roku 1776 przez J.W. Zamoyskiego ex kanclerza koronnego, kawalera Orderu Orła Białego ułożony i na sejm roku 1778 podany*, Warszawa 1778, cz. I, art. XXX § 2 i § 5 (s. 87–88).

<sup>72</sup> *Ibidem*, cz. II, art. LV, § 1–10, s. 205–206.

prezydencją marszałka, oraz domagał się egzekwowania postanowień wydanych przez tę jurysdykcję, będącą sądem policyjnym *supremae instantiae*, przez magistraty – względem miast, zaś grody – w stosunku do dóbr niepodlegających jurysdykcji miejskiej<sup>73</sup>.

W 1780 roku we Lwowie, będącym wówczas już pod panowaniem austriackim, wydana została anonimowa praca *Krótkie zebranie trzech praw początkowych*<sup>74</sup>. Władysław Sobociński, przypisujący jej autorstwo Remigiuszowi Ładowskiemu, określił ją mianem pierwszego polskiego podręcznika prawa politycznego, opartego na koncepcjach policystyczno-kameralistycznych oświeconego absolutyzmu<sup>75</sup>.

Całość pracy została podzielona na trzy części, z których druga, poświęcona prawu politycznemu, zawiera poglądy autora na policję<sup>76</sup>.

Ładowski wychodził z założenia, że społeczeństwo, pragnąc zapewnić sobie ochronę „własności osobistej, ruchomej i gruntowej”, powinno pogodzić się z częściowym ograniczeniem swej wolności naturalnej i poddać się ustanowionemu przez państwo porządkowi prawnemu. Realizacja ochrony praw obywateli przechodziłaby tym samym na organa administracji państwowej<sup>77</sup>. Poza podporządkowaniem się zaleceniom władzy społeczeństwo byłoby także zobowiązane do świadczenia na rzecz państwa wszelkiej pomocy – od majątkowej poczynając, na poświęceniu dla najwyższej zwierzchności własnego życia kończąc<sup>78</sup>. Ostatecznym celem owych wyrzeczeń miałyby być, zdaniem autora, szczęście współobywateli. Ładowski przerzucał część obowiązków związanych z ustanowieniem dobrej policji na samych poddanych, domagając się od nich współuczestnictwa w organizowaniu szpitali, w naprawie dróg, uszlachnianiu rzek, w trosce o higienę itd. Wyraźnie podkreślał znaczenie użyteczności każdego obywatela dla społeczeństwa. Domagał się także – w duchu absolutyzmu – pełnego pod-

<sup>73</sup> *Ibidem*, cz. III, art. VI, § 13.

<sup>74</sup> R. Ładowski, *Krótkie zebranie...*

<sup>75</sup> Por. W. Sobociński, *op. cit.*, s. 61 i n. oraz 79. Por. też: H. Izdebski, *Historia...*, s. 26. Pogląd ten wydaje się nieco przesadzony. Autor był wprawdzie sympatykiem monarchii absolutnej, lecz jego uwagi odnoszące się do zagadnień policji nie różnią się zbytnio od poglądów Józefa Wybickiego czy późniejszych autorów. Pochwałę monarchii absolutnej możemy także odnaleźć we wcześniejszych *Refléxions politiques sur l'administration intérieure...* Wypada się natomiast zgodzić z tezą W. Sobocińskiego przypisującą autorstwo *Krótkiego zebrania* Remigiuszowi Ładowskiemu. Wydane w Lublinie w 1793 roku *Prawo natury, prawo polityczne i prawo narodów, krótkim i jasnym sposobem dla użytku szlachetnej młodzieży spisane*, sygnowane już przez Ładowskiego własnym nazwiskiem, jest niemalże identyczne ze wspomnianą pracą.

<sup>76</sup> Organizacji władzy policyjnej zostały poświęcone s. 128–137.

<sup>77</sup> R. Ładowski, *Krótkie zebranie...*, § 1: „O ludziach w stanie społeczności żyjących”, s. 67.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 73–77 (§ 2: „O prawach ludzkich w stanie społeczności porządnej przepisanych w powszechności”).



porządkowania się ogółu ludności władzy najwyższej, nawet wówczas, gdy jej rozporządzenia mogą się wydawać niesprawiedliwe bądź nieużyteczne<sup>79</sup>. Władza państwowa bowiem posiada „najwyższe żadnej inszej władzy ludzkiej niepodlegające prawo rządzenia tąż społecznością dla dobra wszystkich w niej żyjących”<sup>80</sup>. Jednocześnie najlepszą formą zdaje się władza absolutna, gdyż ta „tak rządzi, iż cokolwiek czyni, przedziwnie się z rozumem zdrowym, prawami naturalnymi i boskimi zgadza”<sup>81</sup>.

Na władzy państwowej ciążyą z kolei obowiązki wobec poddanych, najważniejszym z nich jest zaś „całości i bezpieczeństwa powszechnego utrzymanie”. Aby to zapewnić, państwo powinno dbać o zwiększenie liczby mieszkańców przez zachęcanie cudzoziemców do osiedlania się w kraju, zapobieganie zaraźliwym chorobom oraz zapewnienie społeczeństwu odpowiedniego poziomu życia, a co za tym idzie – ograniczenie wychodźstwa. Państwo powinno dbać o odpowiedni poziom edukacji przez rozbudowę szkolnictwa i podnoszenie kwalifikacji nauczycieli, dzięki czemu będzie można obsadzić urzędy administracyjne ludźmi światłymi i wykształconymi. Do organów władzy należą także troska o poziom moralny społeczeństwa, kształtowany przez szkołę i Kościół, oraz krzewienie uczciwości za pomocą prawa operującego systemem kar i nagród. Władza państwowa powinna czuwać nad religijnością obywateli i przestrzeganiem przez nich zasad sprawiedliwości. Do niej też miały należeć: z jednej strony sprawy rozwoju rolnictwa, ogrodnictwa, leśnictwa, zwalczanie żebractwa, pomoc dla rzemiosła, odpowiednia architektura miast, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, opieka nad sierotami; z drugiej strony – zagadnienia związane z opieką społeczną, a w szczególności: troska o właściwy stan higieniczny potraw i napojów, o czystość powietrza (można się tu dopatrzeć początków myśli o ochronie środowiska), rozwój służby zdrowia oraz kontrola szpitali i aptek. Także państwo miało zapewniać społeczeństwu godziwą rozrywkę, aby „mieszkańcy przyjemne życie prowadzili”, jak również dbać o to, „aby cnotliwi tylko, którzy się stali godnemi honoru, dostojęństw i prerogatyw zażywać mogli”<sup>82</sup>. Ładowski przedstawił tu wiele problemów z zakresu za-

<sup>79</sup> „Uważając tedy, że zwierzchność jest głową nami rządzącą, jest głową dla uszczęśliwienia naszego nam rozkazującą, z tej uwagi poznać możemy, żeśmy jej powinni słuchać i jej wiernie obietnic naszych wchodząc w społeczność uczynionych dotrzymać. [...] podług ustaw zwierzchności sobie postępować, lubo byśmy nie widzieli jasnie pożytku i sprawiedliwości jej ustaw i lubo byśmy powątpiewali o pożytku z nich”. *Ibidem*, s. 82–83 (§4: „O powinnościach ludzi składających stan porządknej społeczności ku zwierzchności najwyższej”).

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 88 (§ 5: „O najwyższej władzy w cywilnych społecznościach”).

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 92–111 (§ 6: „O powinnościach najwyższej zwierzchności ku poddanym jej rządóm”).

równie policji bezpieczeństwa, jak i policji dobrobytu. Państwo w jego pojęciu, a ściślej – władza administracyjna, urasta do rangi stymulatora całokształtu życia społecznego, przez działalność zarówno kontrolującą, jak i inspirującą, czy wreszcie egzekwującą. A wszystko to w celu uszczęśliwienia poddanych poprzez zapewnienie im wygody i bezpieczeństwa, którym to nadrzędnym zasadom podporządkowuje autor wolność jednostki.

Tak szerokie uprawnienia przyznane państwu wymagały określenia właściwszej formy sprawowania władzy. W tym celu autor wyróżnił trzy, jak to określał, naturalne rodzaje rządu: monarchię, arystokrację i demokrację. Za wypaczone uznał natomiast: despotyzm, tyranie, oligarchię, ochlokrację i anarchię. Jako najlepszą formę wymienił rząd monarchiczny – z zaznaczeniem wprawdzie: „byleby sam monarcha był cnotliwy”. Zdając sobie jednak sprawę z niepopularności wśród swych rodaków monarchii absolutnej, zajął się szczegółową charakterystyką tzw. rządu mieszanego, będącego kompromisem pomiędzy czystą monarchią a arystokracją bądź demokracją. Uznał go zapewne za najodpowiedniejszy z możliwych do zastosowania w sytuacji, w jakiej znajdowała się Polska<sup>83</sup>.

Z przyjętego modelu wynikały pewne ograniczenia władzy. W związku z tym Ładowski stwierdzał, że w rządzie mieszanym władca „ten dobrze rządzi, który władzy i mocy najwyższej zażywa tylko dla utrzymania w całości i bezpieczeństwa publicznego, z szczęśliwości obywatelów ma ukontentowanie, kochać wszystkich, zachowując, co przyobiecał. Dokaże tego: 1. Sprawiedliwość utrzymując, 2. Po wsiach i miastach dobry porządek wprowadzając, 3. Ku pomnożeniu obywatelom bogactw pomagając, 4. Sprawiedliwe podatki ustanawiając, 5. Konsyliarzów mądrych mając. Zawsze będąc w stanie bronienia kraju od napaści obcych”<sup>84</sup>. Charakterystyczną cechą tej definicji jest określenie celów i zadań władzy w sposób niemalże identyczny z poglądami głoszonymi przez naukę policji, co mogłoby świadczyć o podjęciu przez Ładowskiego próby przeszczepienia wzorów płynących z oświeconego absolutyzmu do modelu ustrojowego Rzeczypospolitej.

W dalszych rozważaniach o rządzie mieszanym sporo miejsca poświęcił autor określeniu kompetencji policji miejskiej i wiejskiej, przy czym w od-

<sup>83</sup> *Ibidem*, § 8: „O rządzie mieszanym w szczególności”, s. 121–143. Charakteryzując ten rodzaj rządu, pisał: „Jeżeli Rzeczpospolita będzie zmieszana z rządu monarchicznego i arystokratycznego albo z monarchii i policji, czyli jak zowią demokracji, jeden wprawdzie rządzi z przyczyny formy monarchicznej, ale władza jego w niektórych okolicznościach jest określona z przyczyny arystokracji lub policji” (*ibidem*, s. 121–122). Dziwne wydaje się utożsamianie przez autora demokracji z policją.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 124–125.

niesieniu do tej ostatniej wyraźnie daje się zauważyć wpływ rozwiązań stosowanych w monarchii Habsburgów.

Administrację lokalną podporządkowywał Ładowski bez reszty monarsze lub ustanowionym przez niego namiestnikom prowincji<sup>85</sup>. Miała się ona zajmować wszystkim, „co się tycze całości i bezpieczeństwa miast i wiosek”. Do kompetencji powoływanej przez władcę administracji miejskiej miały należeć: sprawy bezpieczeństwa mieszkańców, a w szczególności zapewnienie ze strony policji ochrony życia i mienia obywateli, ewidencja ruchu ludności, zwalczanie i zapobieganie epidemiom, cenzura druków, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, zwalczanie gier hazardowych, troska o właściwy wygląd miast i ich stan higieniczny, kontrola cen i jakości potraw<sup>86</sup>.

Policja wiejska powinna dbać, „by od niebezpieczeństwa mieszkańców oswobodzić i ochędostwo przyzwoite zakrzewić. Starać się łapać złodziejów, zbójców najazdy czyniących i bez świadectwa do wsi przychodzących. Żebrakom ze wsi do wsi przechodzić nie dawać. Austerie niespodzianie zwiedzać. Sposób od ognia ten sam co i w mieście zachować. Prócz tego kazać mieć porządne latarnie idącym do officyn gospodarskich. Rzekom tamy czynić, aby gruntów nie psowały. Najczyściej kazać mieszkać wiejskim, lubo przy szczupłym majątku; drogi naprawiać itd.”<sup>87</sup>. Po raz pierwszy w publicystyce tego okresu spotykamy tu próbę ingerencji w stosunki wiejskie ze strony administracji państwowej. Postulat ten powróci w okresie Sejmu Czteroletniego, pozostając jednak i wówczas li tylko w sferze projektów, zwalczanych przez szlachtę broniącą swej wyłączności decydowania w sprawach chłopskich. Ładowski propagował zapewne własne obserwacje poczynione na wsi galicyjskiej, podlegającej wówczas pod wieloma względami nadzorowi administracji austriackiej.

Zaproponowany przez autora *Krótkiego zebrania trzech praw początkowych* model administracji nie odbiegał w zasadniczy sposób od poglądów głoszonych przez Wybickiego czy późniejszych publicystów z doby Sejmu Wielkiego. Koncepcje Ładowskiego wyróżnia głównie nieskrywana sympatia dla monarchii absolutnej, a w konsekwencji także rozszerzenie zakresu działania administracji państwowej na stosunki wiejskie. Z jednej strony należy jednak pamiętać, że autor przebywał i tworzył na ziemiach oderwanych kilka lat wcześniej od Rzeczypospolitej, jego po-

<sup>85</sup> „Rządca starać się będzie o całość i bezpieczeństwo wszystkich, kiedy postanowi magistraty miejskie i wiejskie mające moc wykonania rozkazów jego, władzy absolutnej nie mające, chyba w rzeczach małej wagi, gdzie zaś są obszerne prowincje, gdy przełożonych prowincji postanowi, do których by insze magistraty po radę udawały się”. *Ibidem*, s. 128.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 129–135.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 135–137.

głądy odzwierciedlały oficjalną politykę państwa austriackiego. Z drugiej strony niewątpliwym wydaje się wzrost zainteresowania myślą policyjną oświeconego absolutyzmu polskich pisarzy politycznych lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XVIII stulecia. U Ładowskiego najsilniej zaznaczył się wpływ dzieła Christiana Wolffa *Ius naturae*. W swej pracy wykorzystał on wiele poglądów zawartych zwłaszcza w rozdziałach trzecim i szóstym tomu VIII tegoż dzieła<sup>88</sup>. Ładowski chętnie zresztą czerpał z twórczości innych pisarzy, zarówno polskich (np. system prawa natury oparł na wykładach Antoniego Popławskiego), jak i zagranicznych (Montesquieu, Réal), toteż praca jego w wielu fragmentach ma charakter zgola kompilatorski<sup>89</sup>.

Należałoby w tym miejscu zaprezentować poglądy jeszcze dwu pisarzy, pozostających wprawdzie bardziej pod wpływem fizjokratyzmu niż kameeralistyki, niemniej głoszących także hasła typowe dla policystycznego ujmowania zadań i celów administracji. Mowa tu o Wincentym Skrzetuskim, autorze *Prawa politycznego narodu polskiego*<sup>90</sup> i *Mów o główniejszych materiach politycznych*<sup>91</sup>, oraz o Hieronimie Stroynowskim, którego dziełem była *Nauka prawa przyrodzonego, politycznego, ekonomiki politycznej i prawa narodów*<sup>92</sup>. Obaj byli przedstawicielami ówczesnej nauki, toteż ich prace cechuje ujęcie podręcznikowe, będące próbą charakterystyki całości systemu prawnego, w tym również działań administracji. Obok opisu i interpretacji instytucji prawa politycznego, możemy znaleźć także liczne postulaty *de lege ferenda*, istotne zwłaszcza tam, gdzie dotyczą one rozbudowy i usprawnienia stosunkowo słabej jeszcze policji krajowej.

Skrzetuski do podstawowych zadań państwa zaliczał działania mające się przyczynić do „czynienia wewnętrznego porządku w kraju”<sup>93</sup>. Jak jego poprzednicy, rozumiał, że skutek ten można osiągnąć jedynie przez rozbudowę poszczególnych sfer aktywności administracyjnej państwa. Władza rządowa powinna zatem dbać o rozwój nauk, mogących się przyczynić do wzrostu umiejętności przydatnych w zarządzaniu gospodarką, dążyć „do oświecenia poddanych swoich i doskonalenia onych przez wiadomości każdemu stanowi ludzi potrzebne”<sup>94</sup>. Państwo powinno także nadzo-

<sup>88</sup> Por. W. Sobociński, *op. cit.*, s. 63–68, gdzie autor przedstawił szeroką analizę porównawczą obu tych prac.

<sup>89</sup> Por. *Ibidem*, s. 43–80.

<sup>90</sup> W. Skrzetuski, *Prawo polityczne narodu polskiego*, t. I–II, Warszawa 1782–1784.

<sup>91</sup> W. Skrzetuski, *Mowy o główniejszych materiach politycznych*, Warszawa 1773.

<sup>92</sup> H. Stroynowski, *Nauka prawa przyrodzonego, politycznego, ekonomiki politycznej i prawa narodów*, Wilno 1785. Wszelkie cytaty pochodzą z wydania drugiego z roku 1791.

<sup>93</sup> W. Skrzetuski, *Mowy...*, s. 24.

<sup>94</sup> *Ibidem*, s. 83 oraz w innym miejscu: „[...] młodzież szlachetna w zdrowej polityce, w poznaniu

rować wszelkie działania zmierzające do polepszenia bytu poddanych, do zapewnienia im należytej wygody i opieki. Dlatego też administracja powinna się zająć rozwojem szpitalnictwa, ograniczonego przez autora do domów opieki dla inwalidów wojskowych<sup>95</sup>, przy jednoczesnym wykorzystaniu wzorów czerpanych z podobnych instytucji działających w Anglii, Niemczech i Francji<sup>96</sup>. Skrzetuski postulował także otoczenie przez państwo opieką licznych wówczas w kraju żebraków. Szczególną rolę przypisywał w tym zakresie komisjom dobrego porządku<sup>97</sup>. Uważał, że wykorzystanie ludzi „luźnych” przy wszelkich pracach publicznych mogłoby przynieść społeczeństwu wiele korzyści. Zalecał przestrzeganie ustanowionych przez państwo jednolitych miar i wag, nadzór nad nimi przekazując lokalnym organom administracji, a więc wojewodom, starostom oraz magistratom miejskim<sup>98</sup>. Komisjom skarbowym powierzał troskę o właściwy stan komunikacji wodnej i lądowej, a w szczególności uszlachetnienie rzek, budowę kanałów, grobli, jazów i młynów, jako niezwykle istotnych „dla większej handlu łatwości”<sup>99</sup>.

Podstawową rolę w zapewnieniu dobrej policji przypisywał Skrzetuski jurysdykcji marszałkowskiej<sup>100</sup>, Departamentowi Policji Rady Nieustają-

krajowego rządu i interesów państwa, w sposobie zaradzania o nich, ma być jak najpilniej ćwiczona” (*ibidem*, s. 157–59).

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 99.

<sup>96</sup> Szczególnie wysoko oceniał Skrzetuski organizację szpitalnictwa w Berlinie (por. *ibidem*, s. 104–105). Na doskonałą organizację pruskiej policji powoływało się zresztą wówczas wielu polskich autorów (por. chociażby artykuły zamieszczane w „Pamiętniku Historyczno-Politycznym” ze stycznia 1783 roku, s. 106–107; z października 1783 roku, s. 447–448 oraz ze stycznia 1785 roku, s. 17–25).

<sup>97</sup> „Gdy dzisiaj dozór nad szpitalami i funduszami ich tak w Koronie, jak i w Wielkim Księstwie Liwewskim oddany jest przez konstytucję roku 1780 Kommissjom Boni Ordinis, które do Departamentu Policji odnosić się i od niego zależeć powinny, należy się spodziewać, że pobożne cnotliwych obywateli intencje w założeniu i nadaniu szpitalów będą przyzwicie uskutkowane, a hańba narodu, z tak licznie tułającego się u nas żebractwa przy takiej kraju nieludności, zagładzoną zostanie”. W. Skrzetuski, *Prawo...*, t. II, s. 184–185. Podobne postulaty dotyczące policji poprawczej możemy odnaleźć u Franciszka Czapskiego, który radził zakładać „domy correctionis, to jest cuthauzy”. Por. F. Czapski, *Dom nadwężerzonej Rzeczypospolitej, jakeimi materiałami nie tylko do dawnej przywrócić ozdoby, ale jeszcze przysłać nowej wspaniałości*, 1783 [s.l.], s. 68.

<sup>98</sup> W. Skrzetuski, *Prawo...*, s. 196–197.

<sup>99</sup> *Ibidem*, s. 214.

<sup>100</sup> *Ibidem*, t. I, s. 172. Por. też: *ibidem*, t. II, s. 366–371, gdzie autor wyliczył w 20 punktach kompetencje tej magistratury, a wśród nich: zakaz zakłócania porządku publicznego, obowiązek meldowania się u marszałka, spoczywający na cudzoziemcu przybyłym do miejsca rezydencji króla, wszelkie bójki w tym miejscu, „ostrożność od ognia i gotowość do gaszenia pożaru zalecane, pod winą czternastu grzywn na niedbałych gospodarzy”, karanie ludzi swawolnych czyniących gwałty na ulicach, usuwanie z miasta ludzi luźnych, walka z nierządem itp.

cej<sup>101</sup> oraz Komisjom Skarbowym Koronnej i Litewskiej<sup>102</sup>. Instytucje te, będące wówczas jedynymi centralnymi organami administracji państwowej, powinny się wzajemnie uzupełniać w swym działaniu. Departamentowi Policji autor zlecał ponadto kontrolę dekretów i decyzji zapadających w jurysdykcji marszałkowskiej.

Bezpieczeństwo obywateli stanowiło także podstawowy cel działalności państwa w poglądach głoszonych przez Hieronima Stroynowskiego<sup>103</sup>. Oprócz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego opieką ze strony „najwyższej zwierzchności” powinna być otoczona „własność pospólita”, czyli wszystko, co dotyczy „gościńców, mostów, spławu na rzekach, kanałów dla łatwej między sobą komunikacji, [...] placów, składów, miejsc obronnych i wiele tym podobnych rzeczy, [...] które do wszystkich używania, potrzeby i wygody służyć mają”<sup>104</sup>. W tym jednak przypadku do współdziałania z władzą obliguje autor obywateli, którzy powinni łożyć „wspólną składkę na nakłady pospolite”.

Sprawność i skuteczność działania administracji może zapewnić tylko odpowiedni system prawa policyjnego, noszący u Stroynowskiego miano „ustaw porządkowych”. Autor *Nauki prawa* nie wnika jednak w ich treść, porzeczając na stwierdzeniu, że są one niezbędne dla „zupełniejszego własności i wolności bezpieczeństwa, dla pewniejszego od wszystkich zachowania obowiązków przyrodzonych i ugodnych, cywilnych i politycznych” oraz że powinny być „zupełnie zgodne z przyrodzeniem człowieka, z nieodmienną sprawiedliwością i z istotnymi Narodowymi Ustawami”<sup>105</sup>. Mimo dość ogólnikowego potraktowania tego zagadnienia, na podkreślenie zasługuje fakt

<sup>101</sup> „Departament Policji ma moc examinowania rachunków wszystkich miast królewskich i obracania dochodów na rozporządzenia do porządku dobrego najstosowniejsze. Może zawierać kontrakty z kompaniami w zamiarach do policji ściągających się, co do miasta Warszawy tylko i to za zdaniem Rady Nieustającej *in pleno*, bez uszczerbku handlujących w kraju obywatelów i bez wyciągania nowych podatków. Gdy Departament ten uzna potrzebę protokołu marszałkowskiego, powinien mu być komunikowany. Marszałek zasiadający w Radzie, gdyby przeciwko niemu zaskarżenie było zanesione, nie może być przytomnym, gdy w tej okoliczności rezolucja wydawana będzie”. *Ibidem*, t. I, s. 297.

<sup>102</sup> „Do tej przeto magistratury należy [...] wagi i miary w kraju stanowić, ułatwiać i skutkować projekta wszelkiej względem rękodzieł, czyszczenia rzek, robienia kanałów, stawiania mostów i inne tym podobne do rozkrzewienia handlu krajowego ściągające się; lubo tych obowiązków część, po ustanowieniu Rady Nieustającej, zlecona jest Departamentowi Skarbowemu; doglądać, ażeby moneta krajowa podług przepisów wyżej już wspomnianych z mennicy wychodziła, a żadna podlejsza kraju nie zarażała”. *Ibidem*, s. 335–336. Działalność sądownicza komisji skarbowych miała, według niego, polegać na rozstrzyganiu m.in. spraw „o miary i łokcie, nie ubliżając jurysdykcji marszałkowskiej w miejscu rezydencji królewskiej; o zdzieranie na mostach groblach i przewozach; o skrzywdzenie jakimkolwiek sposobem skarbu Rzeczypospolitej”. *Ibidem*, t. II, s. 371–379.

<sup>103</sup> H. Stroynowski, *op. cit.*, s. 66–67.

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 67–68.

<sup>105</sup> *Ibidem*, s. 94–95.



poruszenia przez autora niezwykle istotnej kwestii, mianowicie konieczności regulacji prawnej działań administracyjnych. Można pewnego się w tym dopatrzeć podobieństwa do poglądów Józefa Wybickiego.

Stroynowski uważał także, że dla usprawnienia administracji niezbędna jest jej biurokratyzacja. W szczególności domagał się wprowadzenia płatnej służby w jej organach, a także łożenia na utrzymanie przeznaczonych do tych celów budynków publicznych. Miało to zapewnić lepsze wykonywanie przez administrację jej funkcji<sup>106</sup>.

Charakterystyczną cechą publicystyki tego okresu było zatem znaczne rozszerzenie zakresu działania administracji państwowej, która miała obejmować swym zasięgiem coraz liczniejsze wyspecjalizowane działy. Zamierzano podporządkować jej zagadnienia ludnościowe, opiekę społeczną, komunikację, industrializację kraju itp., a nie tylko sprawy z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Stanowiło to kierunek typowy dla całej ówczesnej europejskiej policystyki, nic więc dziwnego, że pewne jej wpływy przeniknęły także na teren Rzeczypospolitej bądź to w formie złagodzonej i dostosowanej do modelu ustrojowego Polski, bądź też niekiedy nawet w kształcie niezmiennym. Może to świadczyć o coraz częstszym dostrzeganiu zależności pomiędzy siłą państwa a sprężystością jego aparatu wykonawczego. Jeszcze silniejszy od nauki policji wpływ na działalność publicystyczną wywarła doktryna kameralistyczna w swym ekonomiczno-skarbowym aspekcie, zbliżonym nieco do francuskiego merkantylizmu<sup>107</sup>. Infiltracja literatury ściśle kameralistycznej na grunt polski była znacznie łatwiejsza, gdyż nie godziła tak mocno w istotę wolności osobistej szlacheckiego społeczeństwa.

### 3. PROJEKTY REFORMY ADMINISTRACJI LOKALNEJ U PROGU SEJMU WIELKIEGO

Połowa lat osiemdziesiątych XVIII stulecia zaowocowała stosunkowo licznymi projektami, których celem było nadanie bardziej nowoczesnego kształtu administracji terenowej. Szczególną rolę odegrał tutaj wydany w 1785 roku *Seryarz projektów do prawa*<sup>108</sup>, będący próbą prezentacji kilku charakterystycznych poglądów.

<sup>106</sup> *Ibidem*, s. 136, 145–148. Podobne poglądy głosił wspomniany już Franciszek Czapski, domagając się: „abyśmy osoby zdadne, rozumne, ubogacone w talenta i naukę do takowych przyzwoite wybierali funkcji, naznaczywszy każdemu pensją proporcjonalną”. F. Czapski, *op. cit.*, s. 73.

<sup>107</sup> Szeroko prezentuje ją praca S. Grabskiego, *op. cit.*, s. 56–104.

<sup>108</sup> *Seryarz projektów...*



Na wstępie autorzy *Seryarza* przypomnieli koncepcję Antoniego Popławskiego oddania władzy wojewódzkiej w ręce komisji ekonomicznych, nie podając zresztą nazwiska autora pomysłu<sup>109</sup>.

W dalszej części przedstawiony został anonimowy *Projekt o nowym porządku po województwach*<sup>110</sup>. Autor postulował w nim zniesienie wszelkich istniejących dotąd urzędów ziemskich, z wyjątkiem marszałków i chorążych wojewódzkich, uważając je za zbędne i bezużyteczne. W to miejsce radził ustanowić tzw. konsyliarzy wojewódzkich, obradujących pod przewodnictwem marszałka. Mieliby oni być rozdzieleni pomiędzy cztery departamenty, na czele których staliby wicemarszałkowie.

Autor projektu wyodrębniał Departament Sprawiedliwości, przejmujący uprawnienia sądów ziemskich, grodzkich i podkomorskich; Departament Dobrego Porządku, do którego miały należeć sprawy policji, a w szczególności to wszystko, „co się tycze dróg, mostów, bezpieczeństwa, zdrowia, budownictwa, osuszania bagn, spławów rzek, konserwacji lasów”; Departament Powszechnej Sprawiedliwości do sądzenia spraw pomiędzy szlachtą a mieszkańcami, chłopami, duchowieństwem i Żydami oraz Departament Wojskowy, zajmujący się organizacją popisów pospolitego ruszenia i sprawowaniem nadzoru nad milicją wojewódzką. Dwa ostatnie departamenty otrzymały skład nieco odmienny od wstępnych założeń. Do Departamentu Powszechnej Sprawiedliwości mieli bowiem wejść: marszałek wojewódzki, wicemarszałek, czterech konsyliarzy szlacheckich, czterech duchownych „doktorów w prawie”, czterech konsyliarzy miejskich i tyleż samo włościańskich. Departamentowi temu powierzono ponadto sprawy „bezpieczeństwa domów wiejskich od napaści i zdzierstwa i wszelki spis rzeczy pozostały przez odumarłych”. Przejęła ona zatem także pewne uprawnienia policyjne. Do Departamentu Wojskowego, obradującego pod przewodnictwem chorążego wojewódzkiego, miało wejść czterech konsyliarzy i czterech *subalternów*. Miał się on zbierać 1 maja każdego roku na sześć tygodni, podczas gdy pozostałe departamenty zbierałyby się co kwartał na cztery tygodnie.

Mamy tu zatem do czynienia, nie po raz pierwszy zresztą, z koncepcją podziału resortowego organów lokalnych, przy czym działalność ich miałyby być okresowa. Cechą charakterystyczną przedstawionego projektu jest zaliczenie do sfery administracji także wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak to czyniła większość ówczesnych policystów. Na uwagę zasługuje również postulat zapewnienia uczestnictwa w Departamencie Powszechnej Spra-

<sup>109</sup> *Ibidem*, t. I, cz. I, s. 27–33: *Myśli niektóre względem porządku po województwach* (anonimowe).

<sup>110</sup> *Ibidem*, t. II, cz. VII, s. 345–349.

wiedliwości konsyliarzom włościańskim, którzy reprezentowaliby interesy chłopów w sporach ze szlachtą. Można się tu dopatrywać początków ingerencji państwa w stosunki wiejskie, zastrzeżone dotąd do wyłącznej kompetencji dziedziców. Świadczyłaby o tym także próba ochrony chłopów „od napaści i zdzierstwa”, wskazująca na tworzenie zrębów policji wiejskiej.

Szerszego przedstawienia wymaga obszerny projekt arcybiskupa mohylowskiego Stanisława Siestrzenecwicza, próbującego zastosować ówczesny model zarządu wewnętrznego Cesarstwa Rosyjskiego do reformy administracji w Rzeczypospolitej<sup>111</sup>. Siestrzenecwicz, zawdzięczający swą karierę poparciu Katarzyny II, reprezentował stanowisko typowo prorosyjskie zarówno w sprawach polityki państwa, jak i Kościoła rzymskokatolickiego na terenach wschodnich, realizując program rozszerzenia nadzoru państwa rosyjskiego nad działalnością tegoż Kościoła<sup>112</sup>.

Autor dał dokładny przegląd rosyjskiego ustawodawstwa administracyjnego z 1775 roku, podsumowując go następującym stwierdzeniem: „Wzmienione potrzeby Rosji, do ustanowienia tych ustaw, któż nie widzi, kto tylo zna dobrze rząd wewnętrzny krajowy, jeśli nie są podobnie u nas, potrzebujące reformy nowej, już to w uformowaniu nowego po województwach rządu, już to w uwolnieniu obywatelów od zagmatwania licznych praw, jednych drugim przeciwnych, jedne drugie ćmiących, przypiski późniejsze, dawne znoszących; już to w innych uporządkowaniach najdrobniejszych części wewnętrznego rządu naszego”<sup>113</sup>.

Postulował zatem zreorganizowanie województw na wzór przeprowadzonej w Rosji reformy zarządu gubernialnego; chodziło mianowicie o zrównanie ich terytoriów i liczby ludności. Na czele województw radził postawić wojewodów, wyposażonych w silną władzę rządową – odpowiadającą władzy generała-gubernatora. Ich zastępcami powinni być kasztelanowie, także posiadający znaczny zakres władzy wykonawczej. U boku tych urzędników należałoby ustanowić rząd wojewodziński – odpowiednik rosyjskiego rządu namiestniczego. Zasiadaliby w nim: wojewoda, kasztelan jako jego zastępcą oraz dwóch konsyliarzy.

Ponadto Siestrzenecwicz proponował powołać pewne organy specjalne, to jest komornika wojewódzkiego generalnego, mającego nadzór nad pozostałymi komornikami, oraz izby skarbowe. W dalszych rozważaniach uprawnienia tych ostatnich radził przenieść na rząd wojewodziński.

---

<sup>111</sup> S. Siestrzenecwicz, *op. cit.*, [w:] *Seryarz projektów...*, t. I-II, cz. V-VII, IX-XII, s. 224-269, 333-344, 485-512, 565-585, 645-662.

<sup>112</sup> Por. *Wielka encyklopedia powszechna*, t. X, Warszawa 1967, s. 511.

<sup>113</sup> S. Siestrzenecwicz, *op. cit.*, [w:] *Seryarz projektów...*, t. I, s. 245.

Postulował zwiększenie liczby powiatów przez podział najobszerniejszych na mniejsze jednostki. W województwach ustanowione miałyby być także wyższe magistraty wojewódzkie, sprawujące zwierzchnictwo i nadzór nad pozostałymi miastami każdego okręgu.

Nawiązując do rosyjskiej „tabeli o rangach”, arcybiskup mohylowski proponował zastosowanie jej w Polsce. W efekcie wprowadzone miałyby być cztery klasy „konsyliarstw krajowych”:

1. „Klasa konsyliarzów stanu Rzeczypospolitej”, do której należeliby członkowie Rady Nieustającej, szczególnie zasłużeni i obdarzeni tym tytułem przez króla.

2. „Klasa konsyliarzów prowincjonalnych”, grupująca osoby, które piastowały przez trzy kadencje funkcję deputata w Trybunale.

3. „Klasa konsyliarzów wojewódzkich”, do której mogłyby wejść osoby piastujące jeden z urzędów sędziowskich lub inny czynny urząd już istniejący bądź utworzony w przyszłości.

4. „Klasa konsyliarzów miejskich”, do której pretendować mogliby ci, którzy przez trzy kadencje pełnili czynny urząd miejski.

Warunkiem przydzielenia do każdej kategorii konsyliarskiej było nadanie tego tytułu przez króla.

Tworzenie tej swoistej „tabeli o rangach” autor uzasadniał potrzebą zaspokojenia ambicji osób dążących do osiągnięcia urzędów, których liczba – przy wzrastającej populacji kraju – nie zwiększała się proporcjonalnie do wzrostu liczby ludności.

Na wojewodach miał spoczywać główny ciężar obowiązków wynikających z działalności administracyjnej. W szczególności mieli się oni zajmować kontrolą urzędników niższych szczebli (bez prawa karania, które miało należeć do sądu); kierowaniem do sądu spraw przeciwko tymże; kontrolą realizacji zarządzeń króla i Rady Nieustającej w województwie; nadzorem nad majątkiem państwowym oraz obroną pokrzywdzonych przez władzę.

Osobnym zagadnieniem miał być nadzór wojewody nad policją. Siestrzencewicz postulował podporządkowanie całości policji miejskiej i wiejskiej wojewodzie „z referencją do Departamentu Policji”. Powinien on walczyć z marnotrawstwem, rozrzutnością, zbytkiem, chronić dobre obyczaje, a w przypadku ich naruszania – kierować sprawę do sądu. Do niego miała należeć opieka nad chłopami, zwłaszcza ochrona ich przed tyranią i okrucieństwem panów, bowiem złe traktowanie ludności wiejskiej mogłoby się niekorzystnie odbić na wzroście populacji. Wojewoda powinien także czuwać nad właściwym działaniem sądów przez walkę z przeciąganiem spraw w czasie oraz zawieszanie wykonania niesprawiedliwych wyroków i odsy-

łanie ich do ponownego rozpatrzenia przez sąd wyższej instancji. On również miał zarządzać magazynami wojewódzkimi, które należałoby utworzyć na wypadek klęsk żywiołowych i nieurodzaju.

W skład rządu wojewodzińskiego, któremu, jak już wspomniano, miał przewodniczyć wojewoda lub pod jego nieobecność – kasztelan, wchodziłoby dwaj asesorowie (konsyliarze), wybierani na dwa lata przez Radę Nieustającą albo przez sejmik generalny. Ponadto do udziału w jego pracach mogli być dopuszczeni również, choć bez uposażenia, urzędnicy wojewódzcy, którzy w ten sposób znaleźliby właściwe sobie zatrudnienie.

Kompetencje rządu wojewodzińskiego miały obejmować szeroki zakres przedmiotowy. Do niego miało należeć zwoływanie województwa w celu obioru kandydata na wakujący urząd, „rząd wojewodziński mógłby ogłaszać prawa nowe i rozrządzenia radne całemu województwu. [...] mógłby władać odbieraniem podatków powszechnych na te województwo przypadających i odebrane odsyłać do Kommissjów Skarbowych”<sup>114</sup>. Pobór podatków wojewódzkich przez rząd zredukowałby znaczną liczbę płatnych urzędników, którzy dotychczas tym się zajmowali. Rząd ten powinien spełniać także funkcje policyjne, a więc zajmować się sprawami targów, dbać o zachowanie dobrych obyczajów, porządku, spokoju mieszkańców, tak w miastach, jak i na wsiach oraz na całym obszarze województwa „na łądzie i wodzie, także i po drogach przez one idących”. On również miał sprawować nadzór nad działalnością wszystkich sądów w województwie (z wyjątkiem duchownych).

Istotnym zagadnieniem poruszonym przez Siestrzencewicza była kontrola administracji. Postulował on wprowadzenie możliwości zaskarżania przez obywateli decyzji wydanych przez organy niższego szczebla do jednostek nadrzędnych. I tak, decyzje wydane przez urzędników lokalnych można by było skarżyć do rządu wojewódzkiego, zaś podejmowane przez ten rząd – do Rady Nieustającej. Trybunałowi Siestrzencewicz przyznawał natomiast uprawnienia zbliżone do sądu administracyjnego, miał on bowiem rozpatrywać sprawy przekazane w drodze apelacji bądź odesłania<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> S. Siestrzencewicz, *op. cit.*, [w:] *Seryarz projektów...*, t. II, s. 569–570.

<sup>115</sup> „[...] ktoby nie był kontent z rządu wojewodzińskiego, mógłby się zaskarżyć przed Radą Nieustającą i lepiej byłoby, na mniejsze subselia skarżyć się przed rządem wojewodzińskim, a na rząd wojewodziński przed Radą; Trybunałowi zaś zostałyby się tylko te sprawy, które byłyby appellowane albo odesłane, bo w Trybunałach skarżyć się *de malo gesto officio* jest expensownie, a bardziej niezręcznie prywatnemu obywatelowi”. *Ibidem*, s. 579.

Kontrola administracji po raz pierwszy została tu zaznaczona tak wyraźnie, w sposób wręcz zbliżony do dzisiejszego rozumienia tej instytucji.

Autor postulował dalej odbywanie, w zależności od potrzeb, wspólnych narad rządu wojewodzińskiego ze wszystkimi urzędnikami województwa (także sądowymi), nie wyłączając magistratów miejskich – w celu rozważenia najistotniejszych problemów nurtujących województwo. Na naradach tych miano także opiniować ustawy sejmowe, „bo jeżeli w Moskwie, w kraju absolutnym, powszechne ustawy nie biorą pierwszej swojej egzekucji póki od rządu namieśniczego z przywołanemi izbami nie będą roztrząsione, jeśli w czym ustawa jaka jest łatwa do wykonania; i o tym zgodnemi głosami czynią remonstrację do Senatu – zacóżby u nas w kraju republikańskim podobne remonstracje od województw, w ustawach nowych, czynić się nie mogły do sejmu. Np. gdyby na jednym sejmie stanowiono ustawy bez obowiązku egzekwowania ażeby przez czas dwuletni pomiędzy sejmem a sejmem, po wszystkich województwach, rząd wojewodziński zwoławszy wszystkich urzędników, wszystkie subselia swojego województwa, roztrząsała te wszystkie ustawy jeśli nie mają jakiej uciążliwości lub trudności do wykonania i zgodnemi głosami uczynił o tym remonstracją następującemu sejmowi, a sejm za zgadzającymi się wszystkich województw remonstracjami uchylił lub utwierdził na wieki, tę lub ową ustawę”<sup>116</sup>. Ten opiniodawczy charakter organów administracji lokalnej w stosunku do uchwał parlamentu świadczyłby o próbie ograniczenia uprawnień sejmików ziemskich, których instrukcje, wiążąc posłów, niejednokrotnie przyczyniały się do paraliżowania pracy sejmu. Rady wojewódzkie natomiast zyskiwałyby pewien wpływ na działalność ustawodawczą, co niewątpliwie mogłoby się przyczynić do podniesienia ich rangi.

Konsyliarze, będący organem wykonawczym wojewody, byłiby zobowiązani do stałego uczestnictwa w pracach rządu, w przeciwieństwie do urzędników ziemskich, którzy reprezentując rodzaj czynnika społecznego, zasiadaliby w nim wedle swego uznania. Jednocześnie na konsyliarzach miał spoczywać obowiązek informowania Rady Nieustającej o wszelkich naruszeniach prawa przez wojewodę lub jego zastępcę. Mimo dostrzeżenia takowych nie mogliby oni jednak odmówić wykonania poleceń zwierzchnika, a jedynie sporządzić odpowiednią notatkę, nadając jej bieg służbowy<sup>117</sup>. Można się

<sup>116</sup> *Ibidem*, s. 580–581.

<sup>117</sup> „Ci więc konsyliarze podług zdania swego roztrząsają wszystko, co przychodzi do rządu, i wykonywają determinację wojewody lub zastępcy onego. A jeśli się kiedy zdarzyło, że wojewodzińskie lub jego zastępcy rozkazy nie zgadzały się z dobrem pospolitym lub z wiernością Jego Królewskiej Mości i Rzeczypospolitej i od tego zdania odwrócić nie mogą, podówczas ci konsyliarze pod obowiązkiem

tu dopatrzeć szczególnego rodzaju wewnętrznej kontroli administracji, inicjowanej oddolnie.

Osobne zagadnienie stanowi współdziałanie rządu wojewodzińskiego z władzą sądowniczą, zaliczaną zresztą przez autora do administracji. Rządowi temu Siestrzencewicz zlecał przeprowadzanie rewizji spraw głównych, pociągających za sobą karę śmierci lub utraty czci, wówczas gdy niemożliwe było skierowanie apelacji do Trybunału. Do niego miała też należeć rewizja spraw cywilnych, „czy porządnie i zgodnie z prawami były sądzone, tak dla objaśnienia usprawiedliwionej strony, jako i dla odrzucenia strony sprzeciwiającej się, jako i dla ukarania sędziów za złe sentencje sprzeciwiające się prawom. Wszelako rząd wojewodziński nie może wchodzić w judykaturę, tylko uczyniwszy rewizję ma albo dopuścić egzekucją dekretu, jeśli nie będzie widział nic przeciwnego prawom, albo odesłać do Trybunału, jeśli co postrzeże zdrożnego prawom”<sup>118</sup>. Administracja wojewódzka ma tu z kolei charakter sądu badającego zgodność przeprowadzonego postępowania z obowiązującym prawem, wkracza zatem wyraźnie w uprawnienia ściśle sądownicze.

Do rządu wojewódzkiego miało również należeć przeprowadzanie egzekucji wyroków sądowych. Jemu wreszcie miała podlegać milicja wojewódzka.

Nakreślony przez Siestrzencewicza model zarządu terytorialnego był najbardziej wyczerpującą i najdokładniejszą ze wszystkich zgłaszanych wcześniej propozycji. Niewiele w nim wprowadzie własnych przemyśleń autora, jest to bowiem niemalże bezkrytyczna próba przeniesienia rosyjskich rozwiązań administracyjnych na grunt polski. Nie można jednak nie dostrzegać pewnych korzyści mogących płynąć z przyjęcia niektórych postulatów. Interesująco przedstawiona została możliwość zaskarżania przez obywateli decyzji administracyjnych; na uwagę zasługuje też rozciągnięcie władzy policyjnej na stosunki wiejskie. Cechą charakterystyczną zaproponowanego modelu jest wyposażenie administracji lokalnej w niezwykle szerokie uprawnienia. Brak przedstawienia uprawnień nadzorczych posiadanych przez organy centralne uniemożliwia ustalenie pełnego zakresu samodzielności rad wojewódzkich. Można jednak przypuszczać, że absolutny charakter monarchii Romanowych nie dopuszczał nadmiernej decentralizacji lokalnego aparatu wykonawczego. Różnorodna skala uprawnień przypisanych rządowi województwa nie była z pewnością równoznaczną z możliwością pełnej swobody jego działania.

przysięgi powinni to podać na piśmie do Rady Nieustającej, lecz rozkazów wojewodzińskich lub jego zastępcy odmienić nie mogą i one wypełnić powinni”. *Ibidem*, s. 584.

<sup>118</sup> *Ibidem*, s. 655–656.



W zarysowanym projekcie daje się zauważyć także znaczny wpływ rozwiązań policystycznych. Trudno wprawdzie stwierdzić, na ile znane były prace niemieckich czy francuskich luminarzy nauki policji w Rosji, można jednak przyjąć, że duże podobieństwo ustrojowe tych państw mogło bez wątpienia wpłynąć na przejmowanie wielu nowych rozwiązań w zakresie administracji – stosowanych w Prusach czy Austrii – przez Katarzynę II i jej doradców w toku przeprowadzanej reformy administracyjnej.

Zamieszczenie projektu Siestrzencewicza w *Seryarzu* mogłoby świadczyć o pewnym zainteresowaniu autorów tego zbioru zaprezentowaną przez niego koncepcją.

W *Seryarzu* znalazł się także rodzaj schematu określającego główne kierunki działalności prawodawczej. Wymieniono w nim między innymi zakres zadań podlegających policji krajowej. Autor owego *Układu prawodawstwa* do sfery działań policji zaliczał: „Zdrowie mieszkańców. Oczyszczenie powietrza. Rowów kopanie. Rzek spławianie. Wywozów i odbytów wymyślenie. Miast ochędostwo. Wsiów zabudowanie. Traktów ułatwienie. Podróży pewność. Żywności dostatek. Szkoła do odbierania dzieci. Opatrznie kalik. Zapobieżenie próżniactwu. Szpitale. Rękodzieła. Zachęcenie do postanowienia. Sposoby do życia. Zabawy publiczne”<sup>119</sup>. Mamy tu zatem kolejny przykład obejmowania działalnością policyjną coraz szerszego kręgu spraw. Miało to, zgodnie z ideą Wohlfahrtsstaat, przynieść społeczeństwu wzrost dobrobytu oraz pełnię bezpieczeństwa życia i mienia.

W *Seryarzu* poruszano także coraz częściej podnoszoną przez publicystykę sprawę ustanowienia „milicji ziemiańskich”<sup>120</sup>, mających zapewnić „łatwiejszą swoich produktów konsumpcją i pewniejsze domów bezpieczeństwo i wygodniejsze tak urzędom sądowym, porządkom wewnętrznym, jako i dekretem *executionis* [...] pomoc”<sup>121</sup>. Zaznaczano jednak, że milicje owe nie mogą w niczym przyczyniać się do ucisku obywateli ani go dzić w ich wolność osobistą<sup>122</sup>.

<sup>119</sup> S. Siestrzencewicz, *op. cit.*, [w:] *Seryarz projektów...*, t. I, s. 312–313.

<sup>120</sup> Por. E. Rostworowski, *Hugo Kolltāj wobec zagadnienia obywatelskiej siły zbrojnej*, „Przegląd Historyczny” 1951, t. XLII, s. 333 i n. oraz idem, *Sprawa milicji mieszczańskich w ostatnim roku Sejmu Czteroletniego*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. XLVI, s. 563–565.

<sup>121</sup> *Seryarz projektów...*, t. I, s. 140–141.

<sup>122</sup> Podobny projekt zachował się w rękopiśmiennym *Głosie do narodu przed sejmem R.P. 1786*, w rozdziale „O bezpieczeństwie publicznym wsi i miast dla mieszkańców” autor postuluje utworzenie w województwach milicji, liczących po sto koni, utrzymywanych z dochodów pochodzących z łanowego. Na czele owych milicji proponuje postawić starostów grodowych, oficerami powinni być urzędnicy ziemscy, zaś gemajnami – obywatele tegoż województwa. Ustanowienie milicji byłoby podyktowane potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, a także koniecznością chwywania włóczągów i odstawiania ich do grodu. AGAD, Zbiór Popielów (dalej: Zb.Pop.), 132, k. 128–129.



Poza zamieszczonymi w *Seryarzu* projektami reformy administracji lokalnej na uwagę zasługują również *Uwagi do polepszenia rządu polskiego województwom, ziemiom i powiatom przez marszałka Rady komunikowane przed następującym sejmem w roku 1786*<sup>123</sup>. Autor, którym był zapewne ówczesny marszałek Rady Nieustającej, Józef Chrapowicki<sup>124</sup>, wychodząc z założenia, że rząd centralny nie może dostatecznie wiedzieć „o wszystkich niewygodach i potrzebach szczególnych województw”, postulował utworzenie w każdym województwie „rady nacionalnej”. Miałyby się ona składać z pięciu lub sześciu członków, którzy zmieniałiby się corocznie. Autor nie sprecyzował jednak zasad obioru owych urzędników administracji lokalnej, pozostawiając to, jak również określenie porządku obrad, przyszłemu sejmowi. Do zadań rad wojewódzkich należeć miały: „wgląd w potrzeby swego województwa, powiatów i ziem do niego należących”, utrzymywanie porządku w miastach, troska o spokój i bezpieczeństwo obywateli, wykonywanie prawa oraz informowanie o wszystkim Rady Nieustającej. Nadto każda rada miałaby przysyłać rządowi projekty dotyczące wewnętrznych spraw województwa, a także „donosić, jakie produkta tego województwa handel krajowy powiększyć mogą, jakie być mogą sposoby do pomnożenia onych stosownie do gatunku ziemi, odległości miast, ludności i położenia kraju”<sup>125</sup>. Działalność rad narodowych nie mogłaby jednak wkraczać w sferę prawodawstwa, ograniczając się do inicjowania rozwiązań prawnych w zakresie lokalnych potrzeb.

Z uwagi na szczególną rolę miast w rozwoju gospodarczym kraju rady miałyby się przyczyniać do ich rozwoju, prowadząc okresowe spisy ludności miejskiej, a w szczególności określając liczbę „kupców, fabrykantów i każdego gatunku rzemieślników”, jak również zapoznając się z dochodami miast i ich dystrybucją. O tym wszystkim należałoby informować Departament Policji, aby uzyskał on lepszą orientację, „do jakiego miasta, jakie być mogą wprowadzone fabryki, porządek wszelki tak w brukach, jako i inszych rozrządzeniach”<sup>126</sup>, co przysporzyłoby miastom ludności oraz zachęciłoby cudzoziemców do osiedlania się w Polsce w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

<sup>123</sup> *Uwagi do polepszenia rządu polskiego województwom, ziemiom i powiatom przez marszałka Rady komunikowane przed następującym sejmem w roku 1786*, [s.l.], k. nlb 4 (druk współczesny).

<sup>124</sup> Por. VL, t. IX, s. 8, 31. Por. też: *Polski Słownik Biograficzny*, t. III, Kraków 1937, s. 439. Autor biogramu, W. Konopczyński, pisze o Chrapowickim: „Pomysłowość prawodawczą okazał, drukując przed sejmem 1786 r. szereg projektów [...]”.

<sup>125</sup> *Uwagi do polepszenia rządu...*, k. 2.

<sup>126</sup> *Ibidem*, k. 3.

Autor proponował również wyposażenie rad wojewódzkich w „moc najwyższą sądenia i ferowania dekretów *ultimae instantiae*”<sup>127</sup>. Miałyby one zatem przejąć uprawiania Trybunału Koronnego i Litewskiego i poza działalnością stricte administracyjną prowadzić także działalność sądowniczą – jako sądy apelacyjne. I tu więc spotykamy się z brakiem rozdzielania sądownictwa od administracji.

Zachował się również, pochodzący z tego samego okresu, rękopiśmienney projekt rządu lokalnego ułożony przez nieznanego z nazwiska członka Rady Nieustającej (w języku francuskim)<sup>128</sup>.

Autor, przedkładając propozycje tronowi, uzasadniał ich potrzebę szczęściem ojczyzny oraz koniecznością stworzenia władzy troszczącej się o wewnętrzny porządek kraju. Uważał, że należy zwrócić województwom możliwość aktywnego uczestnictwa w sprawowaniu władzy, zaś lokalnym urzędnikom dać możliwość stałego wykonywania funkcji państwowych<sup>129</sup>. W tym celu postulował utworzenie w każdym województwie rady narodowej, złożonej w jednej trzeciej z senatorów i urzędników ziemskich, zaś w dwóch trzecich z przedstawicieli szlachty wybranych w drodze elekcji.

Do uprawnień rady miały należeć: administracja sprawiedliwości, finansów oraz policja bezpieczeństwa, w stosunku zarówno do osób cywilnych, jak i wojskowych. We wszystkich sprawach związanych z działalnością wykonawczą rada byłaby zobowiązana do dokładnego informowania rządu centralnego, czyli Rady Nieustającej. Do zadań rad wojewódzkich miało także należeć, podobnie jak w poprzednim projekcie, sądenie w ostatniej instancji wszelkich spraw obywateli województwa. W przypadku spraw pomiędzy obywatelami różnych województw należałoby odsyłać je do decyzji Rady Nieustającej<sup>130</sup>.

Rady narodowe miałyby odpowiadać wobec skarbu publicznego za pobór podatków wojewódzkich, zaś wobec rządu – za utrzymanie spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wśród szczegółowych zadań tych magistratur wymienione zostały: troska o zagospodarowanie terenów niezасiedlonych, naprawa dróg, zakładanie nowych fabryk, utrzymywanie odpo-

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> AGAD, Zb.Pop., 388, p. 85–88. Tytuł projektu nieczytelny, dalej: „Par l’auteur du Conseil permanent; Suite de son plan”.

<sup>129</sup> „Elle ne demande de nous que de rendre aux palatinats cette representation, qu’ils tiennent de leur institutions et de rendre aux eveques, palatins, castellans, dignitaires et à la noblesse cette activité concentrée, que leurs dignites, charges, et fonctions et le maintien de la liberté exigent sans interruption”. *Ibidem*.

<sup>130</sup> „Les causes des habitants du palatinat seroient jugées en dernier ressort par le Conseil National et les differents entre deux palatinats seront remis à la decision du Conseil Permanent”. *Ibidem*.

wiedniej liczby wojska (zapewne chodziło tu o milicję wojewódzką) oraz gwardii szlacheckiej, aby młodzież szlachecka mogła się kształcić nie tylko w służbie cywilnej czy w „dobrym porządku”, ale również w sprawach wojskowości.

Rady powinny składać marszałkowi Rady Nieustającej raporty o wszystkich działaniach koniecznych dla dobra publicznego oraz pożytku województwa. Ten po zasięgnięciu opinii poszczególnych departamentów przekazywałby swe decyzje poszczególnym województwom do wykonania<sup>131</sup>. Miałoby to prowadzić do pełniejszego powiązania lokalnych potrzeb z ogólnymi zadaniami państwa.

Wszystkie koszty związane z utrzymaniem rad narodowych, żołnierza wojewódzkiego, z rozwijaniem przemysłu, z naprawą dróg, budową potrzebnych magazynów i architekturą miast miały być pokrywane z pieniędzy pozostałych w województwie po odprowadzeniu do skarbu publicznego lokalnych podatków. System podatkowy powinien oczywiście ulec zmianom, pozwalającym na stworzenie funduszu umożliwiającego władzy terenowej prowadzenie własnej działalności gospodarczej. W tym celu autor proponował wprowadzenie stałej opłaty miesięcznej od wszystkich osób zamieszkających pod wspólnym dachem, w wysokości 15 groszy. Także cudzoziemcy oraz osoby przebywające czasowo – powyżej tygodnia – w danej miejscowości zobowiązane byłyby do płacenia miesięcznego podatku. Wiązałaby się z tym konieczność prowadzenia stałej ewidencji mieszkańców, do której obligował autor właścicieli nieruchomości miejskich oraz dziedziców dóbr ziemskich. Dałoby to skarbowi publicznemu co najmniej kilka milionów dochodu, co pozwoliłoby z kolei na pokrycie nadzwyczajnych wydatków województw.

Stworzenie systemu rad narodowych miałoby się przyczynić do rozwoju i usprawnienia administracji w państwie.

W przedstawionym projekcie zwraca uwagę położenie dużego nacisku na zagadnienia finansowe. Proponuje się wprowadzenie systemu samofinansowania lokalnej działalności administracyjno-gospodarczej, co miałoby prowadzić do pełniejszej aktywizacji władz terenowych w zakresie wynajdywania i gromadzenia potrzebnych funduszy. Nie znaczy to oczywiście, że rady narodowe zostałyby upoważnione tym samym do nakładania podatków na obywateli województwa. Mogłyby one natomiast przekazać

<sup>131</sup> „Pour tout ce qui deviendra nécessaire à faire et établir dans le palatinat pour l'usage et bien public, les Conseils Nationaux feront leurs rapports au marechal du Conseil Permanent pour qu'en plein Conseil. Il prenne d'avis des differents departements et le fasse pousser aux palatinats respectifs, et que par ce moyen la Nation fasse corps, et entretienne une circulation utile si necessaire à l'Etat”. *Ibidem*.

zywać władzy centralnej swe sugestie w tej mierze, motywując to realnymi potrzebami gospodarczymi.

Charakterystyczną cechą wszystkich omówionych koncepcji administracji lokalnej było silne powiązanie jej z zagadnieniami wymiaru sprawiedliwości. Rady wojewódzkie, poza działalnością *stricte* administracyjną, miałyby także pełnić funkcję *sui generis* sądów apelacyjnych, a nawet – jak w projekcie *O nowym porządku po województwach* – sądów pierwszej instancji dla szlachty oraz spraw pomiędzy szlachtą a przedstawicielami innych stanów. Świadczy to o typowym dla omawianego okresu braku rozdziału administracji i sądownictwa.

Coraz częściej postulowano objęcie działalnością administracyjną państwa spraw ludności chłopskiej zamieszkującej w dobrach prywatnych. Problem policji wiejskiej musiał jednak napotykać zdecydowany opór szlachty, o czym może świadczyć choćby niekonsekwentne i połowiczne potraktowanie sprawy chłopskiej przez ustawodawstwo Sejmu Czteroletniego.

W związku z rozwojem w Polsce publicystyki o charakterze kameralistyczno-policystycznym administracja lokalna w postulowanych projektach obejmowała swym zakresem coraz szerszy obszar działania, zarówno w odniesieniu do właściwej policji bezpieczeństwa, jak i policji ludnościowej, lekarskiej, żywnościowej, budowlanej, ogniowej czy związanej z komunikacją. Wysuwane w drugiej połowie lat osiemdziesiątych projekty wywarły niewątpliwie istotny wpływ na ostateczny kształt powołanych do życia w 1789 roku wojewódzkich komisji porządkowych cywilno-wojskowych, pierwszych właściwych terenowych organów administracji państwowej.

#### 4. KONCEPCJE ROZWOJU ADMINISTRACJI W PUBLICYSTYCE (DO 1788 ROKU)

Poza ogólnymi opracowaniami, traktującymi o całokształcie działalności policyjnej państwa czy o modelu administracyjnym różnych szczebli zarządu wewnętrznego, w publicystyce tego okresu możemy spotkać liczne prace zajmujące się problematyką rozwoju poszczególnych działów tzw. administracji wyspecjalizowanej. Omawiane w nich sprawy opieki społecznej, edukacji, szeroko pojętej komunikacji, ewidencji ruchu ludności, ujednolicenia systemu miar i wag, porządku przeciwpożarowego czy wreszcie usprawnienia działalności poczt. Szczególną rolę w tym zakresie odegrało ówczesne czasopiśmiennictwo,

a zwłaszcza „Dziennik Handlowy” oraz „Pamiętnik Historyczno-Polityczny” Świtkowskiego.

Sprawy opieki społecznej stanowiły przedmiot kilku interesujących projektów. Można tu wymienić *Uwagi obywatelskie nad żebrakami*<sup>132</sup> Adama Okęckiego, który uważał, że zwalczanie żebractwa powinno się stać przedmiotem szczególnej troski państwa. Powoływał się on przy tym na wzory płynące z zagranicy, gdzie władza państwowa zajmowała się przyczynami żebractwa, skalą tego zjawiska społecznego oraz stanem zdrowia osób pozbawionych środków do życia.

Inną propozycję stanowiły anonimowe *Nowe usiłowania względem uprzątnienia z ulic warszawskich żebraków*<sup>133</sup>, gdzie autor przytaczał wzory niemieckich rozwiązań w zakresie zwalczania żebractwa. Przedstawił on organizację i zasady działalności utworzonego w księstwie Nassau „Instytutu ubogich”<sup>134</sup>, którego cechą charakterystyczną było powiązanie pracy zarobkowej przebywających w nim osób z działalnością charytatywną społeczeństwa. Drugi przykład miało stanowić Monachium, gdzie stworzono tajne stowarzyszenie zajmujące się gromadzeniem funduszu na ubogich, z przeznaczeniem na odzież, żywność i naukę rzemiosła.

Ówczesna prasa informowała także o próbach rozwiązania problemu żebractwa podejmowanych we Francji<sup>135</sup>.

Katarzyna Sulińska-Rostocka, badająca to zagadnienie, zauważa, że ówczesna publicystyka „wyraźnie występuje w rozwiązywaniu zagadnień opiekuńczych na usługach potrzeb gospodarczych społeczeństwa oraz teorii ekonomicznych, wśród których duże znaczenie posiadał kierunek kameralistyki, wysuwający na plan pierwszy interes państwa – jego rację stanu”<sup>136</sup>.

<sup>132</sup> A. Okęcki, *Uwagi obywatelskie nad żebrakami*, Warszawa 1782 (druk współczesny). Zajmowanie się przez publicystykę zwalczaniem żebractwa i włóczęgostwa było zapewne inspirowane m.in. postulatami wysuwanymi przez szlachtę w instrukcjach i laudach sejmikowych, w których domagano się „pilnego baczenia na ludzi wagusów i hultajów, bez attestacji włóczących się, żadnego rzemiosła, roboty ani gospodarstwa nie pilnujących, tylko swywoli złoczyństwa pod ten czas niebezpieczny upatrujących”. *Akta grodzkie i ziemskie*, t. XXV: *Lauda...*, s. 606. Por. też: *Dzieje ziemi kujawskiej oraz akta historyczne do nich służące*, ogłosił A. Pawiński, t. V: *Lauda i instrukcje 1733–1795*, Warszawa 1888, s. 300, 306–307, 334.

<sup>133</sup> „Pamiętnik Polityczny i Historyczny” 1783, t. I, s. 412–421.

<sup>134</sup> *Ibidem*, s. 416–417.

<sup>135</sup> *Ustanowienie końcem zniesienia żebraków proboszcza St. Sulpicjusza w Paryżu. Toż drugie w Rotomagu*, „Pamiętnik Polityczny i Historyczny” 1783, t. II, s. 668–672.

<sup>136</sup> K. Sulińska-Rostocka, *Zagadnienie walki z żebractwem w publicystyce epoki stanisławowskiej*, „Praca i Opieka Społeczna”, R. 21, 1947, z. 4, s. 312. Można wspomnieć o innych jeszcze projektach, chociażby dotyczących rozwoju szpitalnictwa i opieki lekarskiej w Rzeczypospolitej. W AGAD zachował się rękopis projektu *Sur la nécessité de mettre un nouvel ordre dans les hôpitaux* (AGAD, AKP, 352, p. 423–426). „Pamiętnik Historyczno-Polityczny” z 1785 roku zamieścił *Rady jednego obywatela*

Projekty związane z rozwojem edukacji oraz z administracją szkolnictwa były najliczniej wysuwane bezpośrednio po ukonstytuowaniu się Komisji Edukacji Narodowej. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, jako że tym sprawom poświęcono już liczne opracowania<sup>137</sup>, warto jednak wspomnieć o projekcie ks. Augusta Sułkowskiego z listopada 1773 roku, w którym autor dał oryginalny zarys organizacji szkolnictwa w Polsce. Najniższy szczebel szkolnictwa miały stanowić szkoły wiejskie, kształtujące ogół dzieci chłopskich, w tym także dziewczęta, co stanowiło istotną nowość. W miastach miały być zakładane szkoły średnie, czyli kolegia lub gimnazja, w liczbie co najmniej jedno kolegium na województwo. Sułkowski radził utrzymać także istniejące szkoły zakonne, tworząc w ten sposób dwa typy szkół średnich – świeckie, o wyższym poziomie nauczania, oraz prowadzone przez duchowieństwo, o niższym stopniu organizacji. Poza szkołami średnimi autor projektu przewidywał utworzenie w kilku miastach każdego województwa szkół zawodowych, prowadzących naukę chirurgii, gry na instrumentach muzycznych oraz rękodzielnictwa. W zakresie szkolnictwa wyższego postulował Sułkowski założenie trzech akademii prowincjonalnych: w Poznaniu, Krakowie i Wilnie. Miałyby się one dzielić na dwa działy, z których jeden obejmowałby akademię wojskową, drugi – cywilną, podzieloną na cztery fakultety: teologii, filozofii, prawa i medycyny. Ukończenie szkoły wyższej miało być warunkiem koniecznym

---

względem zachowania zdrowia obywateli krajowych, a przeto pomnożenia ludności w Polsce (s. 614–625). F. Olszewski omówił natomiast pozostawione w sferze projektów *Obwieszczenie marszałkowskie* z 1784 roku, organizujące w Warszawie policję lekarską. Postulowano w nim ustanowienie komisji egzaminacyjnej, która uzależniałaby prawo praktyki lekarzy, cyrulików i akuserek od zdania odpowiedniego dla każdego z tych zawodów egzaminu, od którego zwolnieni byłiby jedynie lekarze nadworni lub legitymujący się dyplomem uniwersyteckim – krakowskim bądź wileńskim (por. F. Olszewski, *Policja lekarska w dawnej Polsce*, Warszawa 1881, s. 10–11). O zainteresowaniu problemem może świadczyć wyrażona przez jednego ze współautorów „Pamiętnika”, Świtkowskiego, uwaga: „Dałby Bóg, aby rząd i prawodawstwo, idąc za przykładem Najjaśniejszego Pana, przyłożyło się skutecznie do ugruntowania na zawsze ustanowienia tego, kraj cały miałby dokładny wzór, jakie to być powinny zakładane szpitale po wszystkich miastach i miasteczkach naszych i wkrótce, gdyby chciał rząd, tym sposobem 60 lub 80 000 włóczęgów i próżniaków zamieniłoby się w użytecznych ludzi, których pracy owoce pomnożyłoby nie jednym millionem cyrkulacją krajową, dałoby większą wartość i odyt wełnie, lnem i konopiom naszym i oszczędziłyby wielkie sumy, które wychodzą z kraju, za niektóre pierwsze do życia potrzeby”. „Pamiętnik Historyczny i Polityczny” 1785, t. I–II, s. 171–172. Szerokie omówienie publicystyki poświęconej walce z żebractwem zawiera fundamentalna praca N. Assorodobraj, *Początki klasy robotniczej. Problem rąk roboczych w przemyśle polskim epoki stanisławowskiej*, wyd. II, Warszawa 1966, s. 238–269. Por. też na ten temat A. Zahorski, *Centralne...*, s. 41–48.

<sup>137</sup> Można tu wymienić choćby takie opracowania, jak: R. Dutkova, *Komisja Edukacji Narodowej*, Wrocław 1973; J. Hulewicz, *Opinia publiczna wobec Komisji Edukacji Narodowej. Studia z dziejów kultury*, Warszawa 1949; A. Jobert, *La Commission d'Education Nationale en Pologne*, Paris 1941; T. Mizia, *Szkolnictwo parafialne w czasach KEN*, Wrocław 1964; H. Pohoska, *Sprawa oświaty ludu w dobie KEN*, Kraków 1925.



do wykonywania zawodu sędziego, adwokata czy lekarza, jak również do otrzymania święceń kapłańskich. Wreszcie specjalnym typem szkoły, wyższym od akademii, miało być kolegium dla szlachty w Warszawie, gdzie nauczano by polityki, ekonomii oraz nauki moralności. Uczelnia ta miała dostarczać kandydatów do urzędów państwowych, w tym do administracji i policji<sup>138</sup>.

Także Antoni Popławski w projekcie z 1775 roku<sup>139</sup> podkreślał istotne znaczenie właściwej administracji szkolnej dla rozwoju edukacji, pisząc: „Nie masz na to inszego sposobu tylko dokładne przepisanie od przeświecnej Komisji wewnętrznego szkół porządku [...]. Takowa najporządniej i najpożyteczniejsza ustanowiona *polities* będzie służyła edukacji publicznej za duszę ożywiającą *ordo anima rerum*”<sup>140</sup>.

Zagadnieniu rozwoju i usprawnienia komunikacji sporo miejsca poświęcił „Dziennik Handlowy”<sup>141</sup>, postulując nawet włączenie do prac nad właściwym utrzymaniem dróg uczniów w okresie wakacji szkolnych<sup>142</sup>. Poruszano ten problem także w „Pamiętniku” Śwйтkowskiego<sup>143</sup>. Zachował się również rękopiśmienny projekt prawa pt. *Drogi i trakty publiczne*<sup>144</sup>, zalecający właścicielom dóbr (prywatnych, kościelnych oraz posesorom królewskich), aby w ciągu dwu lat: „trakty publiczne oraz drogi do miast i miasteczek, tudzież do rzek portowych idące, każdy *respective* w swoich

<sup>138</sup> S. Truchim, *Augusta Sułkowskiego projekt organizacji szkolnictwa w Polsce*, Warszawa 1932 (odb. z „Oświaty i Wychowania”), s. 668–683, wraz z zamieszczonym tam przekładem *Prospektu wszystkich akademii, gimnazjów, kolegiów, wielkich i małych szkół w Polsce i na Litwie* Augusta Sułkowskiego.

<sup>139</sup> A. Popławski, *O rozporządzeniu i wydokonaleniu edukacji obywatelskiej projekt przeświecnej Komisji Edukacji Narodowej Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego w marcu 1774 podany*, Warszawa 1775.

<sup>140</sup> *Ibidem*, s. 165–166 (cyt. za: S. Truchim, *Uwagi na marginesie genezy organizacji administracji szkolnej i nadzoru pedagogicznego z czasów Komisji Edukacji Narodowej*, „Studia Pedagogiczne” 1955, t. 2, s. 354).

<sup>141</sup> „Dziennik Handlowy, zawierający w sobie wszystkie okoliczności, czyli ogniwa całego łańcucha handlu polskiego”, Warszawa 1786. W *Przedmowie do powszechności* wydawca pisze, że rozwój handlu oraz ułatwienie transportu i komunikacji osiągnąć można: „1<sup>mo</sup> przez spławność rzek i onych kanałami połączenie. 2<sup>do</sup> przez poprawę dróg i gościńców. 3<sup>io</sup> przez wprowadzenie rzęsiściej łodzio-płynności i rozmnożenie zaprzęgów”. Por. też: *Sposoby Sandomierzanina do poprawy transportu lądowego*, „Dziennik Handlowy” 1787, VII–IX, s. 443 oraz *O transporcie spławnym, uwaga Sandomierzanina*, „Dziennik Handlowy” 1787, XII, s. 674. Na temat znaczenia komunikacji dla rozwoju miast por. J. Michalskiego, *Sprawa miejska w opinii szlacheckiej przed Sejmem Czteroletnim*, „Przegląd Historyczny” 1951, t. XIII, s. 293 oraz E. Lipińskiego, *Rozwój myśli ekonomicznej od merkantylizmu do socjalizmu naukowego*, Warszawa 1953 s. 365. Utrzymania dróg i mostów w należyтым stanie domagała się także szlachta w instrukcjach i laudach sejmikowych. Por. *Akta grodzkie i ziemskie*, t. XXIII: *Lauda sejmikowe wiszeńskie, lwowskie, przemyskie i sanockie 1731–1772*, wyd. A. Prochaska, Lwów 1928, s. 485, 510, 517.

<sup>142</sup> „Dziennik Handlowy” 1787, I–III, s. 32.

<sup>143</sup> *Uwagi i rady patriotyczne, jednego obywatela względem ułatwienia spławności rzek naszych*, „Pamiętnik Historyczno-Polityczny” 1785, t. I–II, s. 317–322.

<sup>144</sup> AGAD, Zb.Pop., 23, sygnowany przez Macieja Łączyńskiego, starostę i posła gostyńskiego.



granicach wyporządzali, też drogi na traktach publicznych tak dawnych jako też nowych na prętów dwa rozprzestrzeniali, oneż ile możliwości prostowali i sposobem jakowym do najlepszego i najtrwalszego wyporządzenia zdawać się będzie reparaowali”. Wykonaniem ustawy miała się zająć Komisja Skarbowa za pośrednictwem lokalnych starostów.

Publicystyka doby stanisławowskiej szeroko postulowała prowadzenie w kraju stałych spisów ludności. Zalecał to autor powstałego przed 1775 rokiem traktatu o warunkach położenia chłopów w Polsce<sup>145</sup>; „porachowania generalnego wszystkich dusz w całym Królestwie” oraz lustracji dymów domagał się także wspomniany już ks. August Sułkowski<sup>146</sup>. W „Dzienniku Handlowym” ewidencji ruchu ludności dotyczyła *Myśl Chrapowickiego marszałka Rady dawnej, a terazniejszego kasztelana mściławskiego, względem polepszenia miast naszych krajowych*<sup>147</sup> oraz *Projekt Sandomirzanina o lustracji kraju*<sup>148</sup>, gdzie autor przytaczał m.in. sposoby stosowane w monarchii Habsburgów. Efektem tej działalności było wydane 28 lutego 1787 roku *Obwołanie marszałka wielkiego koronnego względem czynienia raportów i meldowania*<sup>149</sup>.

Dla rozwoju handlu istotne znaczenie miało ujednolicenie systemu miar i wag. Już w 1764 roku sejm podjął uchwałę zmierzającą w tym kierunku,

<sup>145</sup> AGAD, AKP, 352, p. 475–491. Postulował on także rozwój szpitalnictwa, edukacji i komunikacji w Rzeczypospolitej.

<sup>146</sup> Por. K. Morawski, *Do charakterystyki okresu Rady Nieustającej i genezy przymierza polsko-pruskiego*, „Kwartalnik Historyczny”, R. XXVII, 1913, s. 319–321. Przytacza on Augusta Sułkowskiego *Projekta, które mogą być zdane do egzekucji Consilio Permanenti, aż do przyszłego sejmku ordynaryjnego*, zawarte w papierach z roku 1776.

<sup>147</sup> „Miasta są miejscem i zasadą handlu, który pomnaża intratę w każdym kraju, tych utrzymanie w należyтым porządku jest najpierwszą potrzebą. [...] Potrzeba więc ustanowić, [...] ażeby liczba osiadłości każdego miasta była wiadoma, jak wiele w którym mieście znajduje się kupców, fabrykantów i każdego gatunku rzemieślników [...]”. „Dziennik Handlowy” 1786, VII–XII, s. 468–469.

<sup>148</sup> „Lustracja kraju z wszelką dokładnością uczyniona, a przez druk oraz i doskonałą mapę publiczności objawiona, sprawi to, że uwagi dawane stosownie do kraju będą. Wszelkie pożytki w politycznym rządzie sprawić lustracja potrafi, którą przed wszystkimi rozporządzeniami uczynić należy. Ta dwojakim sposobem sporządzona być może. Albo przez Fasję na wzór Galicji zapisem podobnym, który z rozkazu J.O. Xcia Prymasa czyniony był w Diecezji Płockiej i Krakowskiej przez księży plebanów. Albo przez komorników w każdym powiecie i ziemi swego województwa. Wszakże do uczynienia tej lustracji informacje albo wzory wyjść by powinny od zwierzchności krajowej”. „Dziennik Handlowy” 1786, VII–XII, s. 510–512.

<sup>149</sup> Druk ten znajduje się w AGAD, Zb.Pop., 325, p. 69. Rozporządzenie to, wydane przez Departament Policji w porozumieniu z jurysdykcją marszałkowską, miało się przyczynić do „utrzymania powszechnego bezpieczeństwa [...] i powzięcie dokładnej wiadomości o wielości osób, stanie i obejściu wszystkich mieszkańców”. Było ono dziełem ówczesnego marszałka nadwornego koronnego, Kazimierza Raczyńskiego (por. W. Strzelecki, *op. cit.*, s. 54–55). Próby w tym zakresie były podejmowane już wcześniej. W 1777 roku wojewoda rawski, Bazyli Walicki, wniósł na posiedzeniu Departamentu Policji projekt uniwersału, którego punkt 16. zalecał sporządzenie pierwszego w Polsce spisu ludności miejskiej (T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski...*, t. IV, s. 312).

nie była ona jednak respektowana<sup>150</sup>. Nic więc dziwnego, że publicystyka zabrała głos także i w tej sprawie. Postulowano zrównanie miar i wag pomiędzy Koroną i Litwą<sup>151</sup>, winą za nieprzestrzeganie postanowień sejmku obarczając m.in. odpowiedzialnych za to urzędników<sup>152</sup>.

Poważne zastrzeżenia budził również przestarzały system organizacji cechowej. Przy okazji wypowiedzi postulujących wolność handlu można spotkać także głosy przeciwne nadmiernej ingerencji policji w sprawy handlu i przemysłu, np. w postaci ustalania cen na towary<sup>153</sup>.

Istotnym elementem realizacji żądań dotyczących bezpieczeństwa przeciwpożarowego był ogłoszony w 1779 roku przez marszałka wielkiego koronnego Stanisława Lubomirskiego *Porządek ogniowy w Warszawie*<sup>154</sup>, obejmujący niestety swym zasięgiem tylko stolicę. Propozycja kapitana Osudy założenia Kasy Generalnej Ogniowej nie doczekała się realizacji<sup>155</sup>.

Postulaty usprawnienia działalności poczt były wysuwane przez szlachtę na sejmikach ziemskich już w 1764 roku<sup>156</sup>. W Archiwum Głównym Akt Dawnych zachowały się liczne projekty dotyczące organizacji poczty, pochodzące z przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XVIII wieku<sup>157</sup>.

W datowanych na lipiec 1776 roku *Observations sur les principes d'une bonne administration des Postes* Sartoriusa<sup>158</sup> zawarty został obszerny plan reformy tego działu administracji specjalnej. Autor wychodził z założenia, „que la capitale doit être le centre commun de toutes les grandes routes du

<sup>150</sup> A. Zahorski, *Centralne...*, s. 54.

<sup>151</sup> „Miary i wagi polskie miałyby być tak w Koronie, jako i w Litwie jednakowe, u nas zaś w tej mierze wielką widzimy schizmę”. *O handlu wewnętrznym przez tegoż Sandomierzanina*, „Dziennik Handlowy” 1787, I–III, s. 76.

<sup>152</sup> List 3 P.K. do autora *Dziennika Handlowego* roku 1788 w materiałach handlowych, „Dziennik Handlowy” 1788, I–VI, s. 155 i n.

<sup>153</sup> „Tak zawsze było na świecie, tak będzie mimo usiłowań tych, co się rządem, co policją, co administracją zowią. Niech tylko z strony rządu będzie opieka i sprawiedliwość, zabezpieczająca każdemu własność jego i rzetelność w umowach i kontraktach, więcej od rządu nie potrzebujemy. Wszystkiego przemysł i wolność dokaże”. *Pismo IV G.P.P.K. o potrzebie wolności handlu i zniesienia wszelkiego ucieszczenia*, „Dziennik Handlowy” 1788, I–VI, s. 455.

<sup>154</sup> *Porządek ogniowy w Warszawie od marszałka wielkiego koronnego na mocy prawa ustanowiony* 1779. Nad bezpieczeństwem przeciwpożarowym miał czuwać ustanowiony przez jurysdykcję marszałkowską intendent ogniowy, mający do pomocy instygatora, strażników i dozorców policji ogniowej.

<sup>155</sup> W. Strzelecki, *op. cit.*, s. 46–47.

<sup>156</sup> „Dyspozycja niezawodnego poczt kursu, ażeby dla wygody wszystkich w każdym województwie, ziemi i powiecie ułożona była, jako *per pacta conventa* łasce najjaśniejszego króla JMci poruczona została, tak aby bez uciążliwej od listów płacy do skutku przyprowadzona była, jegomość panowie posłowie *instare* mają. Sposób także do utrzymania i uregulowania tejże poczty obmyślać starać się będą”. *Akta grodzkie i ziemskie*, t. XXV: *Lauda...*, s. 611, nr 319: „Instrukcja sejmiku ziemskiego posłom na sejm koronacyjny. Halicz, 29 X 1764”. Por. też: *ibidem*, s. 628, nr 331: „Instrukcja sejmiku ziemskiego posłom na sejm walny. Halicz, 25 VIII 1766”.

<sup>157</sup> Pocztom w całości poświęcone są rękopisy zebrane w AGAD, Zb.Pop., sygn. 299 i 301.

<sup>158</sup> AGAD, Zb.Pop., 299, p. 148–151.

Royaume” oraz mieć najkrótsze połączenia z państwami sąsiednimi. Troskę o bezpieczeństwo dróg powierzał on policji generalnej Królestwa, zaś budowę i koszty utrzymania stacji zlecał administracji poczt. Uważał, że zarówno cudzoziemcy, jak i mieszkańcy Rzeczypospolitej mają prawo domagać się dla siebie i dla swej korespondencji należytej staranności i regularności przewozu osób i przesyłek pocztowych oraz stosowania cen skorelowanych z cenami w państwach sąsiadujących. Na wzór pruski proponował stworzenie centralnego resortu poczt, na którego czele stałby dyrektor generalny, mający do pomocy komisarzy branżowych. Działalność poczty powinna się opierać na specjalnie w tym celu uchwalonym regulaminie. Należałoby wreszcie ściślej powiązać administrację poczty z resortem finansów.

Ujednolicenia taksy opłat pocztowych i porównania ich z odpowiednimi opłatami pobieranymi w krajach sąsiednich dotyczył zarówno anonimowy projekt z listopada 1777 roku<sup>159</sup>, jak i *Respons z Warszawy żalącemu się obywatelowi na drogość i nieregularność poczt krajowych*<sup>160</sup>. W tym ostatnim autor stawiał za wzór organizację poczty pruskiej i austriackiej, stwierdzając ponadto, że głównym celem rządu jest dążenie, „aby wewnętrzna kraju policies, lepiej i gruntowniej obwarowana została; w którym to udziale mieścić należy doskonale poczt krajowych rozrządzenie”<sup>161</sup>. Dlatego też dyrekcja poczt powinna bardziej dbać o jakość świadczonych usług, nie kierując się wyłącznie potrzebą zysku.

Postulowano także przekazanie zwierzchnictwa nad pocztami Komisji Skarbowej, uważając, że „mogłaby ona utrzymać zdolniej porządek dróg, bezpieczeństwo poczt, gdy sama w exekucji prawa na to uchwalonego będzie”<sup>162</sup>. Utrzymanie właściwego stanu dróg Komisja powinna zlecić właścicielom dóbr, którzy wykorzystywaliby w tym celu swych poddanych przez dwa dni w miesiącu. Należałoby także zwiększyć liczbę stacji i poczmistrzów, zaś ogólny nadzór na pocztami Komisja Skarbu powierzyłaby podległemu sobie Generalnemu Inspektorowi.

Publicystyka zajmowała się również bezpieczeństwem i ochroną korespondencji<sup>163</sup>.

<sup>159</sup> AGAD, Zb.Pop., 301, p. 15–17 (*Wypis z Gazety Warszawskiej Num. 95. 1777. 26 Listopada*).

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 17–24.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 23–24.

<sup>162</sup> AGAD, Zb.Pop., 301, p. 110–111 (*Projekt od M. Gurowskiego podany in fine 1780 r.*). Poddania dyrekcji poczt Gabinetowi Królewskiemu domagał się z kolei autor *Uwag względem poczty, anonimowych* (*ibidem*, p. 62–63).

<sup>163</sup> Ch. J. Desroches, *Mémoire et observations concernant les postes aux lettres*, 1784 (praca autorstwa dyrektora „Gazety Turyńskiej”, dedykowana Stanisławowi Augustowi Poniatowskiemu).

Nadzorem administracyjnym radzono objąć także zagadnienia urbanistyki i architektury miast, postulując rozwiązania zbliżone do stosowanych w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej<sup>164</sup>. Dość istotnym utrudnieniem w realizacji tych zamierzeń było istnienie wielu miast prywatnych oraz jurydyk, będących odrębnymi jednostkami administracyjno-sądowymi, wyłączonymi spod ingerencji administracji państwowej. Zwłaszcza jurydyki rozbijały zwartość przestrzenną i jednolity status prawny miasta, toteż od 1764 roku rozpoczęto proces ich likwidacji, co nastąpiło jednak ostatecznie dopiero w XIX wieku<sup>165</sup>.

Jak widać, działalność administracji państwowej zaczęła wkraczać w coraz szerszy krąg zagadnień życia społecznego, poddając regulacji prawnej zarówno gospodarkę kraju, jak i sprawy opieki i wygody jego mieszkańców i stosując w tym zakresie liczne rozwiązania wysuwane przez XVIII-wieczną naukę policji.

W omawianym okresie coraz pełniej krystalizował się pogląd na cele i zadania administracji państwowej. Spora część rozważań dotyczyła zagadnień władzy terenowej, gdzie – nawiązując jeszcze niekiedy do koncepcji Leszczyńskiego – budowano zręby nowoczesnej, o szerokim zakresie kompetencji, administracji lokalnej. Wiele miejsca poświęcano także zagadnieniu prawa policyjnego, zamierzając stworzyć taki jego system, który byłby do przyjęcia w modelu ustrojowym Rzeczypospolitej szlacheckiej. Mimo protestów przeciwników reformy, starano się objąć działalnością administracyjną coraz więcej zagadnień, próbując nawet niekiedy poddać nadzorowi policyjnemu stosunki wiejskie. Ostateczny kształt administracji polskiej doby rozbiorów miały jednak nadać dopiero reformy Sejmu Czteroletniego.

---

<sup>164</sup> Por. na ten temat W. Trzebińskiego, *Le contrôle administratif du bâtiment dans la Pologne du siècle des Lumières en tant que moyen d'amélioration de l'état des villes royales*, „Acta Poloniae Historica”, XXXIV, Wrocław 1976, s. 219–233 oraz *idem*, *Formowanie państwowej służby architektonicznej w Polsce stanisławowskiej*, [w:] *Przeszłość a jutro miasta. Księga ku czci prof. Wacława Ostrowskiego*, red. K. Pawłowski, T. Zarębska, Warszawa 1977.

<sup>165</sup> Por. J. Mazurkiewicz, *Jurydyki lubelskie*, Wrocław 1956 i omówiona tam literatura zagadnienia (s. 12–15).



## ROZDZIAŁ III

### Koncepcje urządzenia administracji nowego modelu państwa na Sejmie Czteroletnim

Rozpoczętym w październiku 1788 roku obradom Sejmu Czteroletniego towarzyszyła ożywiona działalność publicystyczna, której celem było przygotowanie odpowiedniego gruntu pod mające się dokonać wkrótce reformy ustrojowe w Rzeczypospolitej. Jeden z zasadniczych elementów owej reformy miała stanowić reorganizacja władzy wykonawczej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w terenie.

Stronnictwo patriotyczne, licząc na poparcie Prus, zmierzało do stopniowego uniezależnienia się Polski od wpływów rosyjskich, których widocznym symbolem była, dostatecznie już skompromitowana, Rada Nieustająca. Ingerencja Rosji w wewnętrzne sprawy Polski coraz częściej stawała się przedmiotem ataków ze strony publicystyki<sup>1</sup>.

W tym kontekście sprawą niecierpiącą zwłoki było przekazanie administracji centralnej w ręce nowego, bardziej odpowiadającego potrzebom państwa organu rządowego, a w ślad za tym przebudowa całej administracji państwowej.

---

<sup>1</sup> „Przyszło do tego, że Petersburg stał się naszą stolicą, a Warszawa miastem tylko stołecznym gubernii do Moskwy należącej, w której pod grzeczniejszymi tytułami, wszystkiego jednak dokazywała Moskwa. I tak gubernator nazywał się ambasadorem. Rząd moskiewski nazywał się gwarancją, rada gubernialna nazywała się Radą Nieustającą, prezes rady gubernialnej nazywał się królem, który z 30 kilku magnatami i nie magnatami *pluralitate votorum* decydował o tym, co ambassador rozkazywał”. *Co się też to dzieje z nieszczęśliwą ojczyzną naszą? Wiadomość poświęcona prawdzie i przyszłości*, Warszawa [s.a.]. Autorem tej broszury był zapewne Hugo Kołłątaj lub Franciszek Salezy Jezierski. Por. K. Estreicher, *Bibliografia Polska*, t. XIV, s. 310.

## 1. MODEL WŁADZY WYKONAWCZEJ W PUBLICYSTYCE SEJMU CZTEROLETNIEGO

Wśród prac poświęconych problematyce społeczno-ustrojowej bez wątpienia na plan pierwszy wysuwają się dzieła Stanisława Staszica i Hugona Kołłątaja, dwu czołowych inspiratorów programu przebudowy państwa od podstaw.

Stanisław Staszic już w 1785 roku ogłosił pierwsze wydanie cieszących się uzasadnionym zainteresowaniem *Uwag nad życiem Jana Zamoyskiego*<sup>2</sup>. Zawarł w nich program społeczno-polityczny, będący syntezą własnych przemyśleń, niepozbawiony jednak pewnych wpływów doktryny francuskiej, zwłaszcza filozofii Buffona, którego autor ten był uczniem, a także naznaczony pewnymi cechami programu wysuwanego w poprzednim okresie przez Andrzeja Zamoyskiego, będącego ówczesnie mecenasem Staszica<sup>3</sup>. Jeden z rozdziałów pracy został poświęcony władzy wykonawczej. Autor, opowiadając się za rządem monarchicznym, zastrzegał jednak, że jest on wówczas „[...] najzdatniejszym [...], kiedy król mądry, praw stałych i tylko od narodu stanowionych słuchając, domaga się według praw tych posłuszeństwa, a wynikłą z dobrego rządu szczęśliwość, jako ludowi własną, na wszystkich podzielić stara się”<sup>4</sup>. Można w tym dostrzec pewną zbieżność, choć może przypadkową, z poglądem właściwym filozofii eudajmonistycznej, głoszonej w Niemczech przez Wolffa i jego następców.

Cechą charakterystyczną wysuniętej przez Staszica koncepcji administracji państwowej jest nieoddzielanie jej od władzy prawodawczej. Tak wyraźnego przeciwstawienia się Monteskiuszowskiemu trójpodziałowi władz nie znajdziemy u żadnego z ówczesnych autorów. Staszic dowodził, że oddzielona od legislatywy egzekutywa staje się z natury rzeczy wrogiem tej pierwszej<sup>5</sup>. Prowadzi to do przejęcia przez organy administracji uprawnień prawodawczych, co w efekcie „[...] istotny towarzystwa węzeł rozrywa, obywatelską wolność przeistacza w niewolę, rząd kraju zamienia w despotyzm;

<sup>2</sup> S. Staszic, *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego... Toż z Poprawami i przydatkami do dzieła*, [Warszawa/Łuck] 1788. Wszystkie cytaty pochodzą z wydania krytycznego S. Czarnowskiego (Kraków 1926, dalej: S. Staszic, *Uwagi nad życiem...*). Ze względów konstrukcyjnych praca ta została omówiona w rozdziale III. Uzasadnia to zarówno jej znaczenie dla działań reformatorskich prowadzonych na Sejmie Czteroletnim, jak i chęć kompleksowego przedstawienia programu S. Staszica (następna praca pochodzi z roku 1790), a wreszcie fakt, że w 1788 roku ukazało się jej w pełni rozwinięte i dopracowane wydanie.

<sup>3</sup> Por. wstęp S. Czarnowskiego do S. Staszic, *Uwagi nad życiem...*, s. XVI–XXX.

<sup>4</sup> S. Staszic, *Uwagi nad życiem...*, s. 61–62.

<sup>5</sup> „[...] stróż prawa staje się nieprzyjacielem dawcy prawa tego”. *Ibidem*, s. 62. Por. też: C. Bobińska, *Szkice o ideologach polskiego Oświecenia. Kołłątaj i Staszic*, Wrocław 1952, s. 80.



urzędnik staje się udziałem, a naród cały niewolnikiem jego”, bądź też za sprawą nadmiernie rozwinętej władzy ustawodawczej, wykraczającej poza swe kompetencje, administracja pozbawiona zostaje znaczenia, bowiem „[...] nieskończone przeciwności, kłótnie i zmartwienia widząc sprysk- rzy sobie, opuści się – na koniec wcale trwać będzie nieczynną”<sup>6</sup>. Przykład pierwszej sytuacji miały stanowić monarchie absolutne, drugiej – Rzecz- pospolita.

Podjęmowane wcześniej próby uzdrowienia administracji, w szczegól- ności ustanowienie Rady Nieustającej, nie dały – zdaniem Staszica – spo- dziwanego efektu. Powodem tego było zarówno wyposażenie Rady w pra- wo interpretacji ustaw, co prowadziło do swoistej dwoistości prawa<sup>7</sup>, jak i oddzielenie jej od władzy prawodawczej<sup>8</sup>.

Autor *Uwag nad życiem Jana Zamoyskiego* proponował zatem powo- łanie Sejmu Nieustannego, który „[...] moc prawodawczą z mocą wyko- nywającą złączy”. W konsekwencji prawodawca miał się stać jednocześnie stróżem swych praw. Dla realizacji uprawnień wykonawczych sejm miałby przybierać formę Komisji bądź Rady, obradując pod przewodnictwem kró- la wyposażonego w prawo podwójnego głosu. W przerwach pomiędzy ob- radami sejmu Rada ta, w okrojonym już składzie, miałaby stale przebywać u boku króla. Pełniący w ten sposób podwójną rolę Sejm Nieustanny „[...] nie tylko Rzeczpospolitą uczyni dzielniejszą, ale nadto ludowi wewnętrzną spokojność zapewni i magistratur niezgodę zniszczy”<sup>9</sup>.

Koncepcja Staszica przy bliższej analizie zdaje się mało oryginalna. Trudno w tym krótkim rysie dostrzec wyraźne różnice pomiędzy pro- ponowanym przez niego nowym organem a istniejącą Radą Nieustają- cą. Właściwe funkcje wykonawcze musiałyby zapewne pełnić ścisła Rada będąca organem działającym w sposób ciągły, zaś jej skład nie odbiegał- by w zasadzie od składu istniejącego ówczesnie rządu. Nie wiadomo tak- że, jak autor wyobrażał sobie w praktyce funkcje wykonawcze sejmu *in pleno*. Prowadziłoby to niewątpliwie do jego dezorganizacji, nie mówiąc już o znikomej zapewne operatywności tak licznego organu. Nie sposób wreszcie wyobrazić sobie kontrolę władzy wykonawczej w tak zarysowa- nym modelu.

<sup>6</sup> S. Staszic, *Uwagi nad życiem...*, s. 63–64.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>8</sup> Silne przeświadczenie Staszica o konieczności połączenia władzy wykonawczej z ustawodawczą nie pozwoliło mu dostrzec, że w skład Rady Nieustającej wchodzić przecież członkowie obu izb sejmu, a zatem rozdział władz nie był tu w pełni konsekwentnie przeprowadzony. Por. VI, t. VIII, s. 84–110.

<sup>9</sup> S. Staszic, *Uwagi nad życiem...*, s. 69.

W wydanych w 1790 roku *Przestrobach dla Polski*<sup>10</sup> Staszic konsekwentnie podtrzymywał swój wcześniejszy pogląd odnośnie do władzy rządowej. Podkreślał to jeszcze silniej, pisząc: „Najwyższa moc i wola narodu są nierozdzielne. Naród z najwyższą wolą bez najwyższej mocy byłby podobny do człowieka paralityka. Naród z najwyższą mocą bez najwyższej woli byłby podobny do człowieka głupiego”<sup>11</sup>. Uważał, że magistratury wykonawcze nie mogą być wyposażone w zbyt szerokie uprawnienia, gdyż prowadziłoby to w konsekwencji do ograniczenia swobód obywatelskich. Dziwny to nieco pogląd jak na rzecznika postępu, a takim niewątpliwie był Staszic w odniesieniu do wielu kwestii.

W rozdziale zatytułowanym „Ustawa rządu w Polsce” autor próbował rozwinąć problem związku władzy wykonawczej z sejmem. Stwierdzał, że: „Tak wielkiej mocy nie można rozsądnie jednej magistraturze, a tembardziej jednej osobie powierzać. Tak wielkiej mocy nie może wola powszechna od siebie zupełnie oddzielać, albowiem taka wola bez takiej mocy byłaby czczem nazwiskiem”<sup>12</sup>. Dlatego też, rezygnując z wcześniejszej koncepcji przekazania całości uprawnień wykonawczych sejmowi, Staszic powierzał je czterem komisjom: skarbowej, wojskowej, interesów zagranicznych oraz policji, podporządkowując je jednak bez reszty władzy legislacyjnej. W skład tych magistratur miałby wejść komisarze obierani przez sejm na okres dwuletni. Zobowiązani byłiby oni do składania sejmowi okresowych sprawozdań ze swej działalności, z jednoczesnym poddaniem tychże komisarzy odpowiedzialności konstytucyjnej przed sądem sejmowym<sup>13</sup>. Na czele komisji mieli stanąć odpowiedni ministrowie, powoływani przez sejm na określony czas. Osoby tworzące magistratury rządowe autor – w przeciwieństwie do swoich pierwotnych założeń – pozbawił prawa zasiadania w sejmie, załamując w ten sposób koncepcję pełnej jednolitości legislatywy i egzekutywy.

W przerwach pomiędzy sesjami sejmiku funkcję organu rządowego pełniłaby tzw. Komisja Wielka, złożona z posłów i senatorów. Miałaby ona czuwać nad przebiegiem realizacji ustaw, nadzorować komisje resortowe, a także zwoływać nadzwyczajną sesję sejmiku w przypadkach nagłych, niecierpiących zwłoki<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> S. Staszic, *Przestrogi dla Polski...* Cytaty pochodzą z wydania krytycznego S. Czarnowskiego (Kraków 1926, dalej: S. Staszic, *Przestrogi...*).

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 206.

<sup>13</sup> Staszic zrezygnował tu z odpowiedzialności solidarnej, poprzestając na indywidualnej odpowiedzialności komisarzy: „Sejm nigdy całej Komisji, ale osoby, które uzna za winne, do sądów sejmowych po kary odesła”. *Ibidem*, s. 206–207.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 207–208.

Ta nowa, zmodyfikowana koncepcja władzy wykonawczej bardziej już przypomina model przygotowywany w tym czasie przez Deputację do Porządku Formy Rządu. Można przypuszczać, że Staszic, głębiej wnikając w problematykę ustrojową Polski, zrewidował nieco swe wcześniejsze poglądy. O ile jednak wiele jego postulatów społeczno-ekonomicznych doczekało się choćby częściowej realizacji, o tyle trudno przyjąć, aby prezentowane przez niego rozwiązania w zakresie reorganizacji władzy administracyjnej wywarły zdecydowany wpływ na prace Sejmu Wielkiego.

Twórcą bardziej wypracowanej koncepcji aparatu administracyjnego był bez wątpienia Hugo Kołłątaj. Już w traktacie *O prawach i prawodawstwie* zawarł charakterystyczną dla policyistyki opinię o zadaniach i celach władzy rządowej, pisząc: „Prawo narodu, czyli, jako nazwałem, prawo szczególne polityczne, przypuszcza opinie, które sobie przydatne być widzi, dla sprostowania obyczajów, przepisuje rząd, jaki za najlepszy uznaje, do rządu stanowi władze wykonawcze i dozorcze, słowem zajmuje to wszystko, cokolwiek do bezpieczeństwa i szczęścia mieszkańców ziemi jest potrzebne”<sup>15</sup>.

Najpełniejsze rozwinięcie myśli ustrojowej Kołłątaja stanowią bez wątpienia *Listy Anonima*<sup>16</sup>. Zawierają one stopniowo krystalizującą się koncepcję gruntownej przebudowy aparatu władzy państwowej, przybierającą swój ostateczny kształt zwłaszcza w częściach II i III.

Część I, pisaną jeszcze przed rozpoczęciem obrad Sejmu Wielkiego, cechuje typowa dla ówczesnej publicystyki krytyka Rady Nieustającej. Autor nie jest tu jednak jeszcze za jej zniesieniem, „lecz za przebudową i rozwinięciem niektórych jej agend w dziedzinie administracji kraju”<sup>17</sup>. Szczególnym przeobrażeniem należałoby, zdaniem Kołłątaja, poddać Departament Policji, nieposiadający dostatecznej władzy wykonawczej, a co za tym idzie – niemogący rozciągnąć swej władzy na komisje dobrego porządku. Poza objęciem władzą Departamentu lokalnych magistratur, radził Kołłątaj zmienić także skład tego organu. Powinni mu przewodniczyć kancle-

<sup>15</sup> H. Kołłątaj, *O prawach i prawodawstwie*, [w:] *idem, Wybór pism politycznych*, oprac. B. Leśnodorski, Wrocław 1952, s. 183. Dostrzegając w pracach Kołłątaja pewien wpływ koncepcji właściwych nauce policji, należy wyraźnie podkreślić, że był on zdecydowanym przeciwnikiem kameralistycznych rozwiązań w zakresie skarbowości, czemu niejednokrotnie dawał wyraz w *Listach Anonima* (por. H. Kołłątaj, *Listy Anonima i Prawo polityczne narodu polskiego*, oprac. B. Leśnodorski i H. Wereszycka, Kraków 1954, t. I, s. 234, t. II, s. 61, 137, 145–150). Świadczy to jednocześnie o jego dobrej znajomości podstawowych dzieł niemieckiej kameralistyki, z których mógł przejąć niektóre koncepcje odnośnie do kształtu sprawnie działającej administracji państwowej.

<sup>16</sup> H. Kołłątaj, *Do Stanisława Małachowskiego...*, cz. I–III. Wszelkie cytaty pochodzą z wydania w oprac. B. Leśnodorskiego i H. Wereszyckiej: H. Kołłątaj, *Listy Anonima...*

<sup>17</sup> B. Leśnodorski, *Wstęp* do: H. Kołłątaj, *Listy Anonima...*, s. 50.

rze: koronny i litewski, mający do pomocy sześciu konsyliarzy szlacheckich i sześciu mieszczańskich. Tak liczny udział mieszczaństwa uzasadniał lepszą znajomością przez nie potrzeb miast, które stanowiły przecież główną domenę działań Departamentu<sup>18</sup>.

W części II zawarł Kołłątaj obszerną charakterystykę nowożytniej administracji terenowej, sprawującej m.in. funkcje ekonomiczne i skarbowe. Zajął się również problemem reorganizacji podziału administracyjnego kraju.

Proponując pozostawienie dawnego podziału na województwa, zalecał zrównanie ich między sobą pod względem obszaru oraz liczby przypadających na każde województwo powiatów. Uzasadniał to potrzebami politycznymi, w szczególności wyrównania dysproporcji w liczbie posłów reprezentujących dane województwo na sejmie. „Uwaga nad nieludnością jednej lub drugiej prowincji – twierdził – nie zdaje się być ściśle sprawiedliwa, gdyż jako każdy dobrze swej Ojczyźnie życzliwy poprawę Rzeczypospolitej nie tylko do przytomnego, lecz bardziej jeszcze przyszłego czasu stosować powinien”<sup>19</sup>. Uważał, że województwa staną się ludne, gdy ich mieszkańcy uzyskają wolność i bezpieczeństwo swej osoby oraz majątku. Tak ujednolicony podział terytorialny ułatwi też ustanowienie równego rządu wojewódzkiego. Na każde województwo miałyby przypadać cztery powiaty. „Powiat zaś niech ma jedno miasto główne i zupełnie wolne, z których średnie powinno być stolicą obrad wojewódzkich, a kapitalne stolicą obrad miejskich”<sup>20</sup>.

Rząd województwa oddaje Kołłątaj w ręce sejmiku gospodarskiego, powierzając mu dozór nad ogółem obywateli zamieszkujących na tym terenie, a także rozpatrywanie *in prima instantia et ex crudo* wszelkich lokalnych potrzeb, których ostateczna akceptacja miałyby należeć do rządu centralnego. Do niego również należałoby wdrażanie uchwał sejmowych w terenie. Sejmik gospodarski zbierałby się raz do roku w celu wysłuchania sprawozdań lokalnych urzędników z wykonania powierzonych sobie obowiązków<sup>21</sup>.

Szczególną pozycję w administracji terenowej przyznawał Kołłątaj zreorganizowanym urzędom lokalnym. Wychodząc z założenia, że większość z nich jest pozbawiona faktycznego znaczenia i nie posiada żadnych obowiązków, radził je zlikwidować. W to miejsce proponował

<sup>18</sup> H. Kołłątaj, *Listy Anonima...*, t. I, s. 221–222.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 325.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 326.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 337, 362.

stworzenie systemu urzędów zasadzających się „na rzetelnej, a szlachetnej wysłudze społeczności potrzebnej”<sup>22</sup>. Dzielił je przy tym na powiatowe i wojewódzkie.

Wśród urzędów powiatowych wyliczał: rewizora drogowego, rewizora portowego, podwojewodziego, dyrektora poczt, skarbnika oraz przełożonego nad szkołą podwydziałową.

Do obowiązków rewizora drogowego miały należeć sprawy związane z naprawą dróg, grobli i mostów. Powinien on podlegać superintendentowi drogowemu województwa, przed którym rozliczałby się z poniesionych kosztów, oraz Komisji Skarbowej w ramach nadzoru ogólnego.

Rewizor portowy zajmowałby się sprawami oczyszczania i uszlalniania rzek, stawiania tam i śluz rzecznych, a także pobieraniem ceł wodnych. Także i on podlegałby w obrębie swych obowiązków Komisji Skarbowej.

Wśród uprawnień podwojewodziego miały się znaleźć: dozór nad wagami i miarami, przestrzeganie „porządku, ochędostwa i wygody po karczmach i wszystkich domach zajezdnych”, jak również sądownictwo w drobniejszych sprawach o naruszenie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Sprawy większej wagi powinien kierować do Komisji Skarbowej.

Do kompetencji dyrektora poczt zaliczał Kołłątaj dozór nad stacjami leżącymi na terenie powiatu oraz rozpatrywanie skarg na podległych mu poczmistrzów, a także karanie osób naruszających porządek pocztowy. Ponadto urzędnik ten, wraz z podwojewodzim, był uprawniony do rozstrzygania w pierwszej instancji wszelkich spraw o naruszenie porządku, w czym można się dopatrywać zaczątków sądownictwa policyjnego.

Skarbnik, działający w ścisłym powiązaniu z Komisją Skarbową, oprócz pobierania składek przeznaczonych na utrzymanie pospolitego ruszenia, w razie jego zwołania, miał się także zajmować gromadzeniem funduszy na powiatowe potrzeby, w szczególności na pomoc dla pogorzalców, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, zabezpieczenie trzody przed zarazą itp.

Zwierzchnik powiatowej edukacji, oprócz dozoru nad szkołami podwydziałowymi, byłby również zobowiązany do wizytacji i kontroli szkół parafialnych na podległym sobie terenie, pozostając w ścisłym kontakcie z Komisją Edukacji Narodowej – zgodnie z podkreślaną stale przez Kołłątaja

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 343. W podobnym duchu wypowiadał się Franciszek Salezy Jezierski, pisząc: „Co zaś jest poniżające rozum i prawdę w nałogu rządu krajowego i w przyjętym mniemaniu, to zapewne to, że nic nie znaczące urzędy są w poważaniu, a istotnie potrzebne, w których sprawowaniu zawisło bezpieczeństwo interesów publicznych (jakim jest urząd trzymających pocztę), są zaniedbane w znaczeniu”. F. S. Jezierski, *Niektóre wyrazy porządkiem abecadla zebrane i stosownemi do rzeczy uwagami objaśnione*, Warszawa 1791, s. 248.

koniecznością ścisłego powiązania administracji terenowej z centralnymi władzami rządowymi<sup>23</sup>.

Piastowanie urzędu powiatowego miało stanowić pierwszy szczebel w dalszej karierze administracyjnej. Kołłątaj wprowadzał tu wyraźnie zasadę stopniowości funkcji publicznych, pisząc: „Ten tylko może przyjść do posiadania urzędów wojewódzkich, kto posiadał powiatowe, ten do urzędów koronnych i litewskich, kto posiadał wojewódzkie, ten do senatu i ministerium, kto posiadał urzędy koronne i litewskie”<sup>24</sup>. Miało to służyć z jednej strony realizacji zasady równości obywateli, z drugiej zaś – nabyciu potrzebnych umiejętności i doświadczenia.

Wśród urzędów wojewódzkich autor *Listów Anonima* wymieniał urząd marszałka, na którym spoczywałoby kierowanie pracami sejmiku województwa przy pomocy wybieranych w drodze elekcji asesorów.

Nadzór nad całością administracji powiatów pragnął on powierzyć dwóm superintendentom: porządku i skarbu. Superintendent porządku byłby zwierzchnikiem nad rewizorami drogowymi, portowymi oraz nad podwojewódzimi. Superintendentowi skarbu podlegaliby skarbnicy „w obiektach, dla których ten urząd po powiatach byłby ustanowiony”, oraz wszelcy urzędnicy działający z ramienia Komisji Skarbowej, gdyby tacy w przyszłości zostali powołani. Kołłątaj zwracał jednocześnie uwagę na szczególne znaczenie systemu kontroli administracji finansów przez lokalne organa, lepiej zorientowane w możliwościach i potrzebach województwa.

Dozór nad szkolnictwem wojewódzkim, a w szczególności nad szkołami wydziałowymi, miał należeć do rektora, będącego jednocześnie instancją nadrzędną nad przełożonymi szkołami powiatowych.

Wreszcie nadzór nad administracją miast mieli sprawować kasztelanowie, podlegli w tym zakresie wojewodzie. Spośród czterech kasztelanów województwa tylko jeden wraz z wojewodą miałby prawo zasiadania w senacie. Kołłątaj pragnął w ten sposób zredukować nadmierną, jego zdaniem, liczbę członków izby wyższej sejmu<sup>25</sup>.

Wysunięta w *Listach Anonima* koncepcja administracji terenowej różni się zasadniczo od wielu wcześniejszych, a często także i od późniejszych propozycji. Kołłątaj nie powierzał funkcji wykonawczych, jak wielu jego poprzedników, kolegiatnym komisjom branżowym, pozostawiając ogólny nad-

<sup>23</sup> „Potrzeba tylko związku między rządem, a coraz na większe natrafiać będziemy pożytki, których dziś w powszechnym nieładzie dostrzec jest rzeczą niepodobną” H. Kołłątaj, *Listy Anonima...*, t. I, s. 346.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 347.

<sup>25</sup> Rządowi wojewódzkiemu poświęcił Kołłątaj całość *Listu szóstego*, datowanego na 2 listopada 1788, *ibidem*, s. 337–362.

zór administracyjny istniejącym już dawniej sejmikom gospodarskim. Rozbudowywał natomiast strukturę całkowicie nowych urzędów, powierzając im zaniedbywaną dotychczas sferę uprawnień z zakresu komunikacji, skarbowości, edukacji czy wreszcie porządku publicznego. O ile sejmik gospodarczy pozostawał w zasadzie organem o charakterze samorządowym, o tyle wyraźnie podkreślona została zasada hierarchicznego podporządkowania w odniesieniu do lokalnych urzędów, z zaznaczeniem koordynującej roli administracji szczebla centralnego. W odniesieniu do zarządu lokalnego można się dopatrzeć u Kołłątaja pewnych skłonności w kierunku zasady jednoosobowości działań administracyjnych, przy zachowaniu systemu kolegiałności w obrębie administracji centralnej.

Rządowi centralnemu poświęcona została część III *Listów Anonima*. Kołłątaj zajął się tam określeniem nowych funkcji i zasad działania komisji: skarbowej, wojska, interesów cudzoziemskich, policji oraz edukacji. Do nich miało należeć ogólne kierownictwo państwowej administracji.

Odnosnie do centralnych władz policyjnych autor powtarzał wcześniejszy pogląd, że na czele magistratury policyjnej powinni stać kanclerze, a nie marszałkowie, oraz że do jej składu należy wprowadzić przedstawicieli mieszczaństwa. Określając kompetencje przyszłej Komisji Policji, Kołłątaj nie podzielał poglądów głoszonych przez większość ówczesnych policystów, mówiących o objęciu działalnością policyjną szeroko pojętej administracji wewnętrznej państwa. Sprawy zaliczane przez niego do dziedziny ekonomii politycznej, a zatem naprawę dróg, oczyszczanie rzek, budowę portów, utrzymywanie towarzystw ekonomicznych, a także prowadzenie regularnej statystyki gospodarczej kraju, powierzał Komisji Skarbowej<sup>26</sup>. W gestii Komisji Policji pozostawiał wszelkie sprawy związane z nadzorem administracyjnym nad miastami królewskimi. Jednocześnie wyraźnie podkreślał zakaz ingerencji władzy policyjnej w suwerenne władztwo właścicieli gruntowych, wyłączając w ten sposób spod kompetencji administracji państwowej dobra prywatne<sup>27</sup>. Organami wykonawczymi Komisji Policji miałyby być komisje *boni ordinis*, powołane we wszystkich miastach królewskich i sprawujące dozór nad ich dochodami i wydatkami. Rozliczałyby się one z wypełniania swych funkcji przed Komisją Policji, ta zaś – przed sejmem. Pozwoliłoby to z jednej strony zlikwidować mało skuteczną w działaniu jurysdykcję marszałkowską, z drugiej natomiast wprowadzić w całym

<sup>26</sup> „Naprawa dróg, czyszczenie rzek, robienie portów, utrzymywanie towarzystw ekonomicznych, które by radami swemi oświecały naród, nie jest to materyja policyi, jest to materyja ekonomii politycznej, czyli gospodarstwa krajowego, która zupełnie do Komisji Skarbowej należy”. *Ibidem*, t. II, s. 79.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 80–81.



kraju jednolity system władz policyjnych, któremu podporządkowana byłaby także Warszawa<sup>28</sup>.

Policja w ujęciu Kołłątaja uzyskała stosunkowo wąski zakres uprawnień. Stanowi on zaledwie znikomą część całokształtu działań administracyjnych państwa, sprowadzoną w praktyce do ogólnej koordynacji nadzoru nad miastami. I tu jednak uprawnienia swe powinna dzielić z rządem wojewódzkim, z ramienia którego nad administracją miejską mieliby czuwać kasztelanowie oraz wojewoda. Także urzędnicy lokalni zostali poddani zwierzchnictwu Komisji Skarbowej. Zwrócił już na to uwagę Andrzej Zahorski, pisząc, że: „Kołłątaj zakreśla policji węższy zakres działania niż De la Marre i korzystający zeń Encyklopedyści, a także Justi, wykazuje natomiast pewne podobieństwo do poglądów Sonnenfelsa”<sup>29</sup>. Wydaje się jednak, że i Sonnenfels znacznie szerzej od Kołłątaja rozumiał działalność policyjną państwa. Powyższe uwagi nie mogą oczywiście prowadzić do wniosku, jakoby tak wąskie definiowanie policji czyniło z Kołłątaja przeciwnika silnej i rozbudowanej władzy administracyjnej. Dał on zresztą temu dowód, pisząc o rządzie wojewódzkim, będącym próbą reorganizacji administracji w duchu nowożytnym<sup>30</sup> w kierunku stworzenia systemu współdziałania instytucji samorządowych (sejmiki gospodarcze) z podległymi władzy centralnej urzędnikami. Świadczy to jedynie o różnicach terminologicznych. Kołłątaj nie nazywał policją tego, co w istocie policją było. Dla niego termin ten kojarzył się wyłącznie ze sferą działań jednej z komisji rządowych, której nie uważał za stosowne powierzać nadzór szerokich uprawnień administracyjno-gospodarczych, obawiając się zdublowania tych samych funkcji w dwu różnych magistraturach<sup>31</sup>.

W wydanym dwa lata później *Prawie politycznym narodu polskiego*<sup>32</sup> Kołłątaj nie wprowadził zasadniczych zmian w stosunku do koncepcji zawartych w *Listach Anonima*. Z opracowanego po 17 grudnia 1789 roku *Prospektu prawa politycznego*<sup>33</sup> można jednak wnosić, że zamierzał on administrację województwa powierzyć komisjom wojewódzkim, a więc organom

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>29</sup> A. Zahorski, *Centralne...*, s. 62, przyp. 10.

<sup>30</sup> Por. B. Leśnodorski, *Wstęp do: H. Kołłątaj, Listy Anonima...*, s. 65: „[...] szeroko i ciekawie rozpiął się Kołłątaj na temat zupełnie nie znanej dotąd w Rzeczypospolitej nowożytnej administracji tere- nowej, sprawującej m.in. funkcje ekonomiczne i skarbowe”.

<sup>31</sup> H. Kołłątaj, *Listy Anonima...*, t. II, s. 79–80.

<sup>32</sup> H. Kołłątaj, *Prawo polityczne narodu polskiego, czyli układ rządu Rzeczypospolitej*, Warszawa 1790.

<sup>33</sup> H. Kołłątaj, *Prospekt, według którego ma być napisane i ułożone Prawo polityczne narodu polskie- go, czyli ustawa rządowa*, rkps Ossol. nr 1778, s. 11–34. W szkicu tym autor podaje jedynie ogólny plan dwóch dalszych ksiąg, które zamierzał napisać.

kolegialnym. Nic niestety nie wiadomo na temat ich struktury oraz kompetencji, ponieważ autor nie zrealizował wcześniejszego zamiaru kontynuacji *Prawa politycznego*, poprzestając jedynie na księdze pierwszej. Tylko pośrednio, na podstawie rozdziału X – „O przychodniach, włóczęgach i Cyganach”, można się zorientować, że komisje wojewódzkie miały dbać o bezpieczeństwo i „opiekę urzędową” przybyszów z zagranicy, sprawować nadzór policyjny nad Cyganami, czyli ludźmi, „którzy w żadnym mieście i w żadnej wsi osiadać nie chcą, ale się tylko po lasach tułają”, jak również zapobiegać żebractwu i wynajdywać sposoby zatrudnienia osób pozbawionych środków do życia<sup>34</sup>. Nie wyczerpywało to z pewnością pełnego zakresu obowiązków tych magistratur.

Na odnotowanie zasługują także propozycje wysuwane w toku prac sejmowych przez samego króla. Będący dziełem Stanisława Augusta projekt reformy ustroju, zwany przez autora „marzeniem dobrego obywatela”, oczekiwał się wprawdzie wnikliwej analizy pióra Emanuela Rostworowskiego<sup>35</sup>, warto jednak przypomnieć główne jego założenia w odniesieniu do władzy wykonawczej.

Najwyższa władza rządowa, zwana w projekcie Radą Gabinetową, Radą Prywatną bądź Strażą, miała się składać z króla, pięciu ministrów i prymasa, jako prezesa Komisji Edukacji Narodowej. Zmiana na stanowisku ministrów – z wyjątkiem prymasa – miała następować co dwa lata. Prawo to, należące do króla, dawało mu jednocześnie możliwość potwierdzenia starej nominacji na następne dwa lata. Istotną nowość stanowił tu zarówno wyłącznie ministerialny skład Rady, jak i zerwanie z dożywotnością urzędu ministra. Ministrowie mieli być odpowiedzialni przed sejmem (odpowiedzialność parlamentarna) oraz przed sądem sejmowym (odpowiedzialność konstytucyjna). Do nich należałoby kierownictwo poszczególnych resortów, czyli komisji wielkich. Późniejsze odstępstwo od tej zasady w Konstytucji 3 maja stanowiło istotny mankament nowo powołanego rządu, który utracił tym samym charakter rzeczywistej rady ministrów.

Komisje wielkie, w liczbie sześciu (edukacyjna, sprawiedliwości, wojska, policji, skarbowo i spraw zagranicznych, którą w ostatecznej wersji zniesiono), miały podlegać koordynującej całość administracji Radzie.

<sup>34</sup> H. Kołłątaj, *Prawo polityczne...*, rozdz. X, §§ 3–6.

<sup>35</sup> E. Rostworowski, *Marzenie dobrego obywatela, czyli królewski projekt Konstytucji*, [w:] *Legendy i fakty XVIII w.*, Warszawa 1963, s. 265–464 oraz *idem*, *Ostatni król Rzeczypospolitej. Geneza i upadek Konstytucji 3 maja*, Warszawa 1966, s. 204–218. Przy redakcji projektu współpracowali z królem Ignacy Potocki i Scipione Piattoli.

Zjawiskiem dość typowym dla tego okresu był wreszcie brak konsekwentnego rozdzielania władzy wykonawczej i sądowniczej w projekcie królewskim<sup>36</sup>.

Pewnym brakiem tej oryginalnej w istocie koncepcji było pominięcie całkowitym niemal milczeniem sprawy administracji lokalnej. Być może wynikało to ze szczególnego znaczenia, jakie przypisywał Stanisław August zagadnieniom zarządu centralnego, w którym miał odgrywać niepoślednią rolę. Inną przyczynę mogła stanowić obawa władcy przed zbyt rozbudowaną reformą administracji, pociągającą za sobą znaczne koszty, a jednocześnie mniej nieodzowną w pierwszym stadium reorganizacji. W „marzeniu dobrego obywatela” można dostrzec wyraźne wpływy wzorów angielskich, dla których król żywił szczerą sympatię i na które niejednokrotnie się powoływał.

Interesujący program usprawnienia administracji państwowej zawiera praca biskupa inflanckiego Józefa Kossakowskiego *Obywatel* z 1788 roku<sup>37</sup>. Autor wyróżniał w niej cztery sfery działania administracji: skarbowość, wymiar sprawiedliwości, policję oraz wojskowość<sup>38</sup>. Traktując sądownictwo jako gałąź administracji, zbliżał się do koncepcji głoszonych przez większość ówczesnych policystów.

Kossakowski wysuwał postulat stworzenia systemu prawa policyjnego, w którym powinno się znaleźć określenie zarówno zakresu kompetencji poszczególnych magistratur, jak i ich struktury, a także poddanie regulacji prawnoadministracyjnej spraw tzw. gospodarstwa powiatowego, a więc zagadnień komunikacji, budownictwa, szpitalnictwa i opieki społecznej oraz ochrony porządku publicznego<sup>39</sup>. Egzekucję tego prawa na szczeblu lokalnym powierzał autor komisjom ekonomicznym działającym w każdej ziemi i powiecie. Zajmowałyby się one gromadzeniem funduszy potrzebnych na utrzymanie garnizonu, czyli lokalnych służb porządkowych, oraz na

<sup>36</sup> E. Rostworowski, *Marzenie dobrego obywatela...*, s. 431–447.

<sup>37</sup> J. Kossakowski, *Obywatel...* Karol Estreicher w *Bibliografii Polskiej* (t. XXIII, s. 238) stwierdza, że nazwisko Kossakowskiego zostało dopisane, zaś autorem pracy jest Tadeusz Morski. Z. Leśnodorski obstaje przy Józefie Kossakowskim. Por. Z. Leśnodorski, *Miasta i umieszczanie w powieści stanisławowskiej*, „Pamiętnik Literacki”, R. XXXII, 1935, z. 1–2 (Lwów), s. 34–36. Podobnie A. Zahorski w *Polskim Słowniku Biograficznym*, t. XIV, Kraków 1968–1969, s. 269.

<sup>38</sup> „Uważać dalej można, iż jako każdy w domu porządnym gospodarz, słusznie i koniecznie dozor swój gospodarski, na cztery rozdziela części, tak każdy naród tego się trzymał i trzymać musi rządowej administracji podziału. W politycznym rozkładzie, nazywamy tę władzę administracją skarbu, sprawiedliwości, policji i wojska [...]” J. Kossakowski, *Obywatel...*, s. 37–38.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 84–86 oraz s. 91–91: „Jeżeli jest wina jaka w nierządzie naszym, wina jest z prawodawców i z prawa, dopóki prawo nie będzie napisane, jakie ma być gospodarstwo powiatowe, przez kogo rządzone i komu poddane, dopóty sami się nie zgodzimy i wykonać układu naszego, chociażby był najlepszy, nie zdołamy”.

działalność policyjną. Te terenowe organy policji krajowej – w celu zapewnienia spójności systemu administracyjnego państwa – zostałyby podporządkowane istniejącym na szczeblu centralnym komisjom rządowym: policji, skarbu i wojska<sup>40</sup>.

Odnosnie do zasad piastowania urzędów administracyjnych i sądowych Kossakowski wysuwał postulat stopniowości przy przechodzeniu z urzędów niższych na wyższe<sup>41</sup>, a także płatności tych funkcji<sup>42</sup>.

Radził też, aby powołać wspólny dla całego kraju Trybunał o charakterze najwyższej instancji, podzielony na poszczególne wydziały, z których jeden (tzw. *regestr officii*) miałby pełnić funkcję sądu administracyjnego, sądzącego „sprawy wszelkiego gatunku z urzędnikami krajowymi”<sup>43</sup>.

Kossakowski uważał, że jurysdykcja marszałkowska powinna obejmować wszystkie miasta Rzeczypospolitej, nie ograniczając się li tylko do miejsca rezydencji królewskiej. Proponował zatem powołanie centralnej magistratury zwierzchniej dla miast, która pełniłaby obowiązki najwyższej instancji administracyjnej. Kierowana przez marszałków, sprawowałaby ona zarząd „wszystkich miast krajowych, co się tylko ściąga do ich porządku i pod imię policji podchodzi, bez żadnej zgola excepcyi”<sup>44</sup>. W ten sposób magistraty miast zostałyby poddane w pierwszej instancji władzy urzędów powiatowych i wojewódzkich, zaś w drugiej – władzy marszałków. Ci z kolei rozliczaliby się ze swej działalności przed rządem centralnym, czyli Radą Nieustającą<sup>45</sup>.

Nakreślony przez biskupa inflanckiego plan reformy administracyjnej państwa zakładał zatem stosunkowo szeroką rozbudowę władz policyjnych. Wychodząc od ogólnej potrzeby unormowania prawnego działań policji, postulował powierzenie lokalnej administracji komisjom ekonomicznym, podległym na szczeblu centralnym Komisji Policji. Koordynację całości działal-

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 134–136.

<sup>41</sup> „Ale wespół z tą odmieniającą się o sądach ustawą chciałbym nierozdzielnie drugą mieć połączoną, aby żaden deputatem, komisarzem i asesorem nie mógł być w wyższych narodowych dykasteriach, któryby pierwiej nie był sędzią pierwszej instancji, a żaden posłem i dalej, któryby nie przeszedł przez dykasteria narodowe, to jest przez Trybunał, Asesoryją, Komisję Skarbową i insze”. *Ibidem*, s. 172–173.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 198–200. Kossakowski stwierdzał, że niektóre mniej absorbujące funkcje administracyjne mogą być pełnione nieodpłatnie, lecz te: „[...] które z nieuchronnej powinności pełnić mamy z ustawy rządu naszego, powinny mieć swoją uporocjonowaną nagrodę”. *Ibidem*, s. 201.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 220–221. Podobną instytucję, tzw. Trybunał Instygatorów, proponował w swym projekcie Rady Nieustającej z 1773 roku Maurycy Glayre. Zob. Z. Szcząska, *op. cit.*, s. 57–58.

<sup>44</sup> J. Kossakowski, *Obywatel...*, s. 311.

<sup>45</sup> „[...] urzędy wszystkie, w rozdzielonej każdej na województwa i powiaty prowincji, będąc pierwszą instancją; mają się referować do drugiej, jaka jest pod prezydencją naszych krajowych ministrów, ci zaś dopiero ulegać mają ogólnemu kraju całego rządowi, w Radzie między sejmem a sejmem”. *Ibidem*, s. 309–310.

ności administracyjnej państwa pozostawiał Radzie Nieustającej. Dostrzegał także potrzebę wprowadzenia sądowej kontroli administracji, sprawowanej przez jeden z wydziałów najwyższego sądu trybunalskiego.

W wydanej dwa lata wcześniej rozprawie zatytułowanej *Xiądz Pleban* Kossakowski wysunął postulat powierzenia podstawowych funkcji administracyjnych parafiom. Działające w ich obrębie – pod kierunkiem plebanów – Bractwa Miłosierdzia miałyby się zajmować opieką społeczną (zaopatrzenie ubogich) oraz zarządzać majątkiem parafii (nadzór nad Kasą Miłosierdzia, funduszami kościelnymi, magazynem parafialnym służącym pomocą w wypadku klęsk żywiołowych itp.). Plebani mieli pełnić funkcję arbitrów pomiędzy dworem i wsią, szerzyć oświatę wśród parafian, służyć radą w sprawach gospodarczych, a także zakładać po wsiach szpitale i domy poprawy. Gromada miałaby wspólnym wysiłkiem budować domy, drogi, meliorować grunty, magazynować zboże, utrzymywać przy każdym szpitalu felczera i pomagać osobom kalekim czy niesprawnym. W tak zorganizowanych parafiach zwiększyłyby się znacznie – zdaniem autora – przyrost naturalny, poprawie uległaby sytuacja ekonomiczna włościan, zaś obyczaje – uzdrowieniu.

Kossakowski, kreśląc model parafii jako najniższego szczebla administracji, sugerował jednocześnie wykorzystanie tych wzorów w celu organizacji administracji państwowej, którą zaprezentował bliżej w *Obywatelu*. Praca biskupa inflanckiego o roli plebana stanowiła zatem pierwsze ogniwo dalszych rozważań nad usprawnieniem zarządu, zaś łącznikiem między dwoma utworami było stwierdzenie autora: „czemużby nie miało być dozwolone prawem gospodarstwo powiatowe, któreby do wewnętrznego porządku tyle dobra stanowić mogło, ile w swojej [...] doświadczacie parafii”<sup>46</sup>.

W podobnym duchu jak *Obywatel* utrzymana jest praca Kazimierza Konstantego Platera<sup>47</sup>. W *Listach posła* autor ten także domaga się przestrzegania zasady stopniowania w awansowaniu na wyższy urząd<sup>48</sup>, zaś w wydanym później *Kosmopolicie do narodu polskiego* – nadto zerwania z zasadą dożywotności urzędów i powierzania ich na określony czas<sup>49</sup>. Występuje też przeciwko decentralizacji władzy administracyjnej, krytyku-

<sup>46</sup> J. Kossakowski, *Xiądz Pleban*, cz. I, Warszawa 1786, s. 179.

<sup>47</sup> K. Plater, *Listy posła do ojca na wsi mieszkającego i odpowiednie w okolicznościach sejmu terazniejszego zatrudniających*, 1788 [s.l.], cz. I–IX.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>49</sup> „Kiedy podobnie stan przemagający w Polsce zezwolił na to zechce w najzacniejszych, zasłużonych i najmajętniejszych osobach, osiadających urzędy, ażeby te nie dożywotniami, lecz doczesnemi były, a zmiana od królów w czasie przyszłym zalegała [...]”. K. Plater, *Kosmopolita do narodu polskiego*, Warszawa [1789], s. 52–53.

jąc dawanie nadmiernej swobody działania zarówno centralnym organom władzy, jak i lokalnym instytucjom samorządowym<sup>50</sup>.

Chwaląc rozciągnięcie przez Departament Policji władzy administracyjnej na wszystkie miasta Rzeczypospolitej, Plater uważał za konieczne opracowanie „instruktarza policji i rządu miejskiego”. Przyczyniłby się on bowiem do ujednolicenia systemu prawa policyjnego, zrównując pod tym względem pozycję prawną miast<sup>51</sup>.

Z krytyką z jego strony spotkała się też jurysdykcja marszałkowska, którą radził podporządkować Departamentowi Policji Rady Nieustającej. Był również zwolennikiem objęcia władzą policyjną województw i powiatów, postulując uchwalenie przez sejm odpowiedniego prawa<sup>52</sup>.

Kolejną próbę określenia zadań policji podjął Józef Puszet w pracy *O uszczęśliwieniu narodów*<sup>53</sup>. Pisał on: „Ustanowienie policji, czyli dobrego porządku dozorców, nie tylko względem miast, ale nawet i względem pomniejszych miasteczek; założenie rzemieślniczych szkół po miastach większych; wprowadzenie fabryk krajowi przyzwoitych; wykupienie ról od obywatelów miejskich; wyznaczenie pewnych nagród dla tych, którzy zabiegami niepospolitemi zalecać usiłują ochotę swoją; są to sposoby między innymi, które wykonane być mogą, a za którymi porządek miast i miasteczek, ludność krajowa, polepszenie stanu miejskiego, wzrost handlu i uszczęśliwienie kraju całego koniecznie nastąpić musi”<sup>54</sup>. Puszet zatem, jak większość jego poprzedników, ograniczał działalność policji wyłącznie do miast. Zamierzał wprowadzić poddać władzy policyjnej nawet „pomniejsze miasteczka”, a więc zapewne także należące do osób prywatnych, obawiał się jednak rozszerzenia administracji państwowej na stosunki wiejskie. Policja miała tu spełniać, oprócz funkcji ściśle porządkowych, głównie zadania gospodarcze.

Ugruntowanie dobrych obyczajów oraz „ubeśpieczenie wewnętrznej szczęśliwości kraju” należą, zdaniem kanonika wiślickiego, do religii panującej. Dlatego prawodawca powinien system prawa dostosowywać do jej wymogów. Nie znaczy to, by inne wyznania miały być pozbawione opieki ze strony państwa, „prawa albowiem wszystkich bez wyłączenia żadnego obywatelów szczęśliwością zaprzętać się powinny; religia zaś, gdyby i najwidoczniej fałszywa, z obywatelstwa nikogo ogołacać nie może”<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> K. Plater, *Listy posła...*, cz. IV, s. 9.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 24–26.

<sup>52</sup> „Dlaczego nakoniec dobry porządek nie rozciąga się aż do województw i powiatów względem policji tamże, co do dróg i bezpieczeństwa wewnętrznego”. *Ibidem*.

<sup>53</sup> J. Puszet, *O uszczęśliwieniu narodów...*

<sup>54</sup> *Ibidem*, t. I, s. 287–288.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 101.



Charakteryzując formę państwa, Puszet zaznaczał, że w monarchiach absolutnych, opartych na rozbudowanym systemie policyjnym, głównymi celami władzy powinny być szczęście i pomyślność poddanych. Prawo ma tu więc zarówno egzekwować posłuszeństwo obywateli wobec monarchy, jak i ukierunkowywać działalność administracji na cele zasadnicze, jakimi są dobro i bezpieczeństwo mieszkańców kraju. W państwach o ustroju republikańskim, zapobiegając niebezpieczeństwu anarchii, prawodawca powinien przez odpowiedni system norm ograniczać nadmierne swobody obywateli. W przypadku rządu mieszanego należałoby natomiast dbać o zachowanie równowagi sił pomiędzy monarchą i podległym mu aparatem władzy a społeczeństwem. Tam wreszcie, gdzie „krajowa wolność nie jest wszystkim powszechna”, pozostawiając w zależności jedne stany od drugich, prawodawca powinien dążyć do stworzenia takiego systemu prawa policyjnego, który zabezpieczałby poddanych przed samowolą ze strony panów<sup>56</sup>.

Całość rozdziału XV poświęcił Puszet „rozdawaniu urzędów krajowych w celu uszczęśliwienia narodu”<sup>57</sup>. Właściwy system powoływania na urzędy uważał on za jedną z głównych zasad sprawnie działającej administracji. Powinien się on opierać na „cnocie i zdatności” przyszłych wykonawców prawa. Osoba piastująca urząd administracyjny musiałaby posiadać odpowiednie kwalifikacje. Można by wprowadzić traktować niektóre urzędy jako wyraz wdzięczności dla osób *bene merentibus*, lecz jedynie takie, „które czczą tylko godnością są, albo też obowiązki ich żadnej szczególnej nie wyciągają biegłości”. Nie należy także w mianowaniu na urzędy kierować się wyłącznie względami urodzenia. Powyższy system przyczyniłby się niewątpliwie do stałego podwyższania kwalifikacji przez osoby pragnące poświęcić się służbie państwowej. Dopełnieniem tych zasad miał być zakaz sprzedaży urzędów, „nie tylko albowiem cenie pieniędzy poddawać krajowe urzędy, jest to upodlać szacunek i powagę ich; ale nadto dopuszczać takiego nabycia choćby i najgodniejszym, jest to dosyć do tego, aby zatałmować drogę i osłabić chęć w obywatelach uboższych do zasługiwania się ojczyźnie”<sup>58</sup>.

Praca kanonika wiślickiego ograniczała się do nakreślenia ogólnych wskazań dotyczących przebudowy administracyjnej państwa. Na uwagę

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 101–103.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 126–139.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 138. Na znaczenie odpowiednich kwalifikacji w obsadzaniu urzędów administracyjnych zwracał też uwagę Jacek Jezierski w: *Jak życzy, tak pisze. Skarb, wojsko, pierwsze uszczęśliwienie, reszta nie zginie*, Warszawa 1791, s. 3–5.



zasługuje brak krytyki policyjnego modelu państwa absolutnego, w którym prawdopodobnie dostrzegał autor elementy mogące znaleźć zastosowanie w usprawnieniu aparatu wykonawczego Rzeczypospolitej. Nie zostało to jednak wyrażone wprost, zaś Puszet poprzestał na określeniu jedynie zasad, jakim należałoby podporządkować system urzędów, nie zajmując się już ich reorganizacją z punktu widzenia rodzajów czy zakresu kompetencji<sup>59</sup>.

Przedstawicielem typowo kameralistycznego kierunku w polskiej publicystyce był gdańszczanin z urodzenia – Ferdynand Nax. Pisarz ten, zajmujący się głównie problematyką ekonomiczno-skarbową<sup>60</sup>, wypowiadał się także w kwestiach związanych z policją i prawem policyjnym. W pochodzących z 1789 roku *Uwagach nad uwagami* postulował stworzenie możliwie jak najbardziej skondensowanego systemu prawa policyjnego, słusznie dowodząc, że stanowi to podstawową przesłankę jego należytego przestrzegania. Zbyt rozbudowane i przeniknięte kazuistyką zarządzenia policyjne są bowiem często przyczyną niechęci i oportunistów ze strony społeczeństwa<sup>61</sup>. Taki punkt widzenia zasługuje na szczególną uwagę z racji niewątpliwie w tym okresie nowatorskiego charakteru, niespotykanego u kameralistów zachodnioeuropejskich, hołdujących niejednokrotnie nadmiernie szczegółowym zarządzeniom władzy administracyjnej.

<sup>59</sup> Zagadnieniu urzędów poświęcone były także anonimowe *Uwagi nad projektem obierania kandydatów do magistratur rządowych po województwach, tudzież o kasach skarbu publicznego i popisach*, [w:] *Uwagi nad rządem angielskim i inne dla wolnego narodu użyteczne*, 1791 [s.l.]. Autor wyrażał pogląd, że kandydaci do rządowych magistratur wojewódzkich powinni być wybierani na sejmikach ziemskich, a więc odmiennie od Puszet, który uprawnienie to pozostawiał królowi. Podobnie natomiast jak kanonik wiślicki, uzależniał karierę administracyjną od osobistych uzdolnień i umiejętności (s. 109–111).

<sup>60</sup> Poglądy ekonomiczne Naxa, ujmowane w duchu kameralistycznym jako całokształt działalności gospodarczej państwa, przedstawił J. B. Oczapowski, *Kameralista polski z czasów Sejmu Czteroletniego. Studium z dziejów ekonomiki u nas*, [w:] *idem, Roztrząsania i rozbiory w naukach politycznych i ekonomicznych z lat kilkunastu zebrane*, Warszawa 1889, s. 518–555. Por. też: Ż. Grotowski, *Rzut oka na stosunki gospodarcze w Polsce pod koniec XVIII stulecia. Przedmowa do F. Nax, „Wykładu początkowych prawideł ekonomiki politycznej”*, „Biblioteczka Dzieł Społeczno-Ekonomicznych”, Seria I, t. VIII: „Ekonomiści polscy”, Warszawa 1914, s. 16–25. Grotowski wyraża odmienny nieco od Oczapowskiego pogląd, głoszący, że kameralistyka, podobnie jak fizjokratyzm, wywierając niewątpliwą wpływ na publicystykę polską doby Oświecenia, w czystej swej formie nie została jednak na grunt polski przeszczepiona. Nax nie był zatem „[...] kameralistą na wzór pruski, ale interes państwowy bez wątpienia umiał podporządkować idei ogólnospołecznej potrzeby”. *Ibidem*, s. 24.

<sup>61</sup> „Gdziekolwiek zbyt wytworna policja swym zarządzeniem wszystkie sprawy nawet i obojętne kierować usiłuje i z naganną ciekawością swoje szperania, aż do wglądania w wewnętrzne familiów rządu i do tajemnic domowych rozciąga, już tam żadnej szczęśliwości cywilnej szukać nie potrzeba, co dopiero tam za uciemienie nastąpić musi, gdzie same powszechne prawa swemi groźnemi karami nawet do regulowania obojętnych spraw obywatelskich się wtrącają. [...] Jak najmniej praw, ale przykładnie zachowanych powinno być powszechne polityki axyoma. To samo o policji mówić można”. F. Nax, *Uwagi nad uwagami, czyli obserwacje nad książką, która w roku 1785 wyszła pod tytułem: Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego kanclerza i hetmana w. kor.*, Warszawa 1789, s. 42–45.

Nax krytykował Staszica za jego próbę złączenia władzy prawodawczej z ustawodawczą w jednym organie, opowiadając się za ich pełnym rozdzieleniem jako właściwszym do realizacji zadań administracyjnych państwa<sup>62</sup>. Wypowiadał się również w duchu poddania handlu i przemysłu kontroli rządu, powołując się na wzory płynące z literatury kameralistycznej<sup>63</sup>. Podsumowując swą polemikę ze Staszicem, stwierdził: „Tam jest rząd dobry, gdzie wykonywająca władza, każdego prawodawcę do wypełnienia tego prawa przymusza, którego dopiero podpisał, choć by mu też jeszcze pióro nie oschło [...]”<sup>64</sup>.

Poglądy Naxa zostały najpełniej przedstawione w *Wykładzie początkowych prawideł ekonomii politycznej*, pochodzącym z 1790 roku<sup>65</sup>. Do podstawowych zadań administracji państwowej Nax zaliczał: powiększenie liczby ludności, rozwój rolnictwa, handlu i przemysłu, komunikację oraz wprowadzanie „regularniejszego politycznego podziału Królestwa na prowincje, ziemie i powiaty”<sup>66</sup>, w tej ostatniej kwestii nawiązując zapewne do *Listów Anonima* Hugona Kołłątaja. Chwaląc inicjatywę utworzenia wojewódzkich komisji porządkowych cywilno-wojskowych, działających od 1789 roku, podkreślał jednocześnie, że należałoby w przyszłości rozszerzyć znacznie ich uprawnienia<sup>67</sup>. Niewykluczone, że pragnął poddania działalności komisji porządkowych pominiętej całkowicie sfery stosunków wiejskich, co pozwoliłoby rozłożyć opiekę ze strony administracji państwowej nad ogółem ludności kraju.

Tak silnie podkreślany przez kameralistykę wzrost zaludnienia Nax uzależniał od spełnienia omówionych niżej warunków.

Po pierwsze, należałoby zapewnić społeczeństwu pełnię bezpieczeństwa i skuteczność działania wymiaru sprawiedliwości.

Po drugie, celowe byłoby przyznanie ludności „jak największej cywilnej wolności”, która nie miałaby jednak nic wspólnego ze swobodą obyczajów i nieposłuszeństwem wobec władzy, temu bowiem należy zapobiegać nawet wówczas, gdyby władzy „przyszło wglądać w prywatne domowe życie”<sup>68</sup>. Do obowiązków rządu należał zatem nie tylko zapewnienie obywa-

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 81–94.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 193–195.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 407.

<sup>65</sup> F. Nax, *Wykład początkowych...*

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>67</sup> „[...] władze tych komisyjów w niektórych częściach poleconego im rządu rozprzestrzenione mi będą”. *Ibidem*, s. 8.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 88. Można tu dostrzec typową dla policystów ingerencję władzy administracyjnej w osobiste życie obywateli, choć jeszcze w *Uwagach nad uwagami* autor to krytykował. Obecnie stwierdzał, że: „Wolność szczególnie może być użyta do dojrzałego rozumu, cnotliwej skromności i sposobności do rząd-

telom bezpieczeństwa, ale także „czuwanie nad utrzymaniem nieskazitelności obyczajów” i ich poprawą, „przez to bowiem można bez kosztu, bez milicji, bez pachołków, a nawet i bez srogich katów otrzymać ten cel spokojności i bezpieczeństwa wewnętrznego”<sup>69</sup>.

Trzecim warunkiem powiększenia liczby ludności jest, zdaniem autora, należyta troska rządu o zapobieganie zarazom oraz wszelkim chorobom. W tym celu należałoby ustanowić w każdym powiecie lekarza oraz odpowiednią liczbę chirurgów i aptek, a zatem właściwą policję lekarską, która dbałaby zarazem o przestrzeganie wymogów higieny.

Czwarty warunek miało stanowić ustalanie na odpowiednim poziomie cen żywności oraz ich kontrola przez organa administracji, a także tworzenie, na wzór pruski, magazynów i składów zbożowych. Opieką ze strony policji należałoby otoczyć ludność wiejską, od której zależy poziom zaopatrzenia kraju w żywność<sup>70</sup>.

Ostatnim warunkiem miało być zachęcanie cudzoziemców do osiedlania się w Polsce. Nax postulował powołanie specjalnego urzędnika, który sprawowałby opiekę nad ludźmi przybyłymi z zagranicy, informując ich jednocześnie o możliwościach znalezienia zatrudnienia, przy czym „czynność tę biura pracy i orędownictwo nad przychodniami sprawować by mogły, zdaniem piszącego, gdyby się były utrzymały nadal komisje cywilno-wojskowe wojewódzkie, atrybucje których mogłaby pomnożyć o jedną więcej bez ujmy przeciążenia”<sup>71</sup>.

Nax, zajmując się co prawda tylko pośrednio problemami administracji, przedstawiał je w sposób właściwy nauce policji. Najwięcej uwagi poświęcił zagadnieniom populacji, której wzrost uzależniał od odpowiedniej polityki administracyjnej państwa. Do zadań policji włączał także nadzór nad całokształtem działalności gospodarczej, występując jako rzecznik pryma-

nego życia; kto tych przymiotów nie doszedł, albo dojsć niezdolny, powinien poczytać za szczęście, kiedy się kto nim opiekuje i nie dozwoli mu samego siebie, a z większą jeszcze szkodą dla towarzystwa, całe swoje potomstwo przez złą edukacją nieszczęśliwym zrobić”. F. Nax, *Wykład początkowych...*, s. 90.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 91. O znaczeniu przestrzegania „dobrych obyczajów” dla zapewnienia porządku publicznego pisał również J. Sołtykiewicz: „Potrzeba zaś obyczajów w każdym jakimkolwiek narodzie stąd wynika; aby porządek publiczny towarzystwa, który na gotowości bezpieczeństwa, wymiarze sprawiedliwości i wszelkich praw egzekucji zawiśł, nie mieszał się i nie rujnował; tudzież aby szczególne żadnego członka, ani ogólne ciała politycznego dobro, od nikogo najmniejszego uszczerbku nie cierpiało”. J. Sołtykiewicz, *Wywód o skutecznym sposobie zaprowadzenia i ugruntowania dobrych obyczajów. Na obchód roczny pamiątki wolnej konstytucji dnia 3-go maja 1791 roku i imienin ojca ojczyzny Najjaśniejszego Stanisława Augusta z woli narodu Króla Polskiego i W.X.L. [...]*, Kraków [1791], s. 36–37.

<sup>70</sup> „Nie chodzi tu o uwolnienie całego poddaństwa do jednego razu, lecz o użyczenie tej pożytecznej klasie ludu jakiej cząstki sprawiedliwości i prawnej zasłony od ciemniącego ucisku”. F. Nax, *Wykład początkowych...*, s. 99–100.

<sup>71</sup> J. B. Oczapowski, *Kameralista polski...*, s. 535.

tu państwa w sprawach ekonomii. Zaznaczał wreszcie potrzebę istnienia silnej władzy administracyjnej, obejmującej swym zasięgiem jak najszerszy krąg podmiotów i zagadnień. Prace tego autora nie pozostały bez wpływu na określenie kompetencji budowanych wówczas zrębów nowożytnej administracji.

Istotne ogniwo w łańcuchu projektów poświęconych władzy wykonawczej stanowiły anonimowe *Myśli polityczne dla Polski*<sup>72</sup>. Wyszły one zapewne z kręgów zbliżonych do króla, gdyż bardzo mocno podkreślały silną pozycję monarchy. Król, jako „najwyższa zwierzchność rządowa”, miał posiadać „władzę rozkazującą”, podczas gdy podległe mu magistratury – „władzę dokonywującą”. Do niego także miało należeć dysponowanie urzędami. „Magistratura każda jest stróżem rządu, ale nie rządem” – napisał anonimowy autor, zatem rola administracji została tu sprowadzona wyłącznie do realizacji prawa, bez możliwości podejmowania działań je kształtujących<sup>73</sup>.

Centralnymi organami władzy administracyjnej, podległymi królowi, miały być: Komisja Edukacji Narodowej, Komisja Skarbowa, Policja (autor nie używa w odniesieniu do niej terminu – Komisja Policji), Najwyższa Sprawiedliwość, Komisja Wojskowa oraz Resort Interesów Cudzoziemskich i Handlu.

Do zadań policji miało należeć nadzorowanie w skali całego kraju systemu miar i wag oraz spraw związanych z budownictwem gmachów użyteczności publicznej, zaś w miastach – troska o „ochędostwo i czystość”, czyli problemy urbanistyki, a także zdrowia i higieny mieszkańców. Na czele tej magistratury mieli stać marszałkowie, odpowiedzialni bezpośrednio przed królem, a co dwa lata zdający sprawozdania ze swej działalności sejmowi<sup>74</sup>.

Do uprawnień wszystkich komisji rządowych miało należeć sprawowanie sądów nad podległymi im urzędnikami za popełnione przez nich przewinienia – także w przypadku skargi obywatela na urzędnika, który miał odpowiadać własnym majątkiem za wyrządzone szkody<sup>75</sup>. Odwołania od

<sup>72</sup> *Myśli polityczne dla Polski*, Warszawa 1789; E. Rostworowski przyznaje autorstwo tego dzieła Józefowi Pawlikowskiemu (por. E. Rostworowski, *Myśli polityczne Józefa Pawlikowskiego*, [w:] *idem*, *Legendy...*, s. 195–264).

<sup>73</sup> „Magistratura dogląda tego jak się dzieje, ale nie jakby można i jakby się działało w przypadkach”. *Ibidem*, s. 193.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 240. Radził także poddać pełnemu dozorowi ze strony policji ludność żydowską: „Przytem jeśli osiadają w miastach Żydzi, za co do policji miejskiej należeć nie mają. Interesa religii niech się odbywają u żydowskich starszych, ale co się tyczy policji, to koniecznie do policji krajowej należeć powinno. Kiedy złączona policja będzie miasta, pozbędą się chorób wielu przez nieochędostwo Żydów napadających, ponieważ porządek przez miasta przepisany dopełniałby się u Żydów”. *Ibidem*, s. 110–112.

<sup>75</sup> „[...] aby ukrzywdzony obywatel od urzędników skarbowych zaskarżał się przed Komisją, Komisja winna była wracać szkody uczynione obywatelowi przez jej urzędnika, a Komisja znowu odbierała zaspokojenie obywatela, z majątku urzędnika. Trzeba, ażeby w popełnieniu bezprawia urzędnik nie tylko znał krzywdę cudzą, ale strachał się i straty swojej”. *Ibidem*, s. 240.

wyroków tych komisji miały być kierowane do Najwyższej Sprawiedliwości, w której sędziami byliby przedstawiciele wszystkich centralnych magistratur pod przewodnictwem prymasa. Stanowiłaby ona rodzaj sądu administracyjnego, działającego niezależnie od sądów ziemskich i trybunałów – jako druga instancja w sprawach administracyjnych<sup>76</sup>.

Autor pominął całkiem administrację lokalną, uważając, że w tym celu „osobne by dzieło cywilne pisać potrzeba, zwłaszcza, że do tego położenie każdej prowincji innego potrzebuje względu. Przytem w początkach doskonalenia rządu raptem obalać dawnych i stanowić nowych subseliów nie można”<sup>77</sup>. Stwierdzał jedynie, że zarząd lokalny powinien być dostosowany do modelu władzy centralnej. Przy jego przyszłej reorganizacji radził się wzorować na reformie zarządu wewnętrznego, przeprowadzonej przez cesarza Józefa II w Austrii<sup>78</sup>.

Nakreślony model administracji odróżniają od innych projektów stosunkowo duża różnorodność kompetencji centralnych magistratur wykonawczych oraz najpełniej zarysowany kształt sądownictwa administracyjnego<sup>79</sup>.

W 1791 roku, w związku z przygotowywanym przez Deputację Konstytucyjną projektem Komisji Policji, można odnotować wypowiedzi dotyczące zakresu władzy policji krajowej.

Wilhelm Horalek (Horalik), bogaty kupiec warszawski i burmistrz Grzybowa, reprezentujący poglądy mieszczaństwa, pisząc o głównych zadaniach policji, zaliczał do zakresu jej działania zarówno troskę o spójność, bezpieczeństwo i porządek w państwie, jak i wymienianą przez wielu autorów kontrolę miar i wag, czuwanie nad zdrowiem mieszkańców i szpital-

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 239, 241–242.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 245.

<sup>78</sup> Można tu wspomnieć także o rękopiśmiennym projekcie zatytułowanym *Plan de la nouvelle forme du gouvernement en Pologne* (AGAD, APP, 197, s. 97–138), w którym anonimowy autor proponuje powołać u boku króla urząd premiera oraz 10 sekretarzy stanu, kierujących resortami: sprawiedliwości, spraw zagranicznych, finansów, policji, handlu, ludności, rolnictwa, przemysłu (*manufactures*) oraz dworu królewskiego. Kraj zostałby podzielony na 16 województw (*gouvernements*), 32 departamenty oraz 400 dystryktów, na których czele staliby mianowani przez króla urzędnicy. Plan ten, znacznie różniący się od pozostałych, wyszedł zapewne spod pióra cudzoziemca, próbującego przeszczepić do Polski wzory administracji państwa absolutnego. Najprawdopodobniej autorem był sekretarz Ignacego Potockiego, ks. Scypio Piatoli (por. B. Leśnodorski, *Dzieło...*, s. 177–178).

<sup>79</sup> Wprawdzie w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że kolebką sądów administracyjnych były Niemcy i Francja, zaś na ziemiach polskich pojawiły się one dopiero w XIX stuleciu, trudno jednak odmówić proponowanym przez publicystów polskich w II połowie XVIII wieku sądom rozstrzygającym w sprawach urzędniczych posiadania pewnych cech sądownictwa administracyjnego. Miały one wszak badać skargi obywateli na decyzje władz administracyjnych, w trybie odwoławczym, w formie sądowego nadzoru nad działalnością administracji państwowej. Dlatego używam w stosunku do nich terminu: „sądownictwo administracyjne”.

nictwem, stworzenie właściwego zabezpieczenia przeciwpożarowego, statystykę ludności, uszlachnianie rzek, budowę kanałów, osuszanie terenów podmokłych, wreszcie brukowanie ulic w miastach<sup>80</sup>. Ta dość chaotyczna mieszanina zadań właściwych wyspecjalizowanym działom administracji, mogąca razić dzisiejszego czytelnika, była typowa w czasach tworzenia się podwalin nowożytnej administracji. Z podobnym określeniem zadań policji możemy się spotkać u większości kameralistów<sup>81</sup>. Na uwagę zasługuje także wysunięcie przez Horalka postulatu rozszerzenia władzy policyjnej na cały kraj i na ogół ludności, nie tylko na miasta<sup>82</sup>.

Inny pisarz polityczny tego okresu – kasztelan łukowski, Jacek Jezierski – dowodził konieczności rozwoju komunikacji wodnej, a także przedłożył sejmowi projekt stworzenia kasy ogniowej, wzorowanej na rozwiązaniach stosowanych w państwie Fryderyka II Pruskiego<sup>83</sup>. Był także zwolennikiem powiększenia krajowej populacji poprzez ściąganie do Polski cudzoziemców, zastrzegając jednak, podobnie jak to czynił wcześniej Nax, że warunkiem ich pozyskania jest zabezpieczenie tzw. rządu gospodarstwa wewnętrznego, przez który rozumiał sprawnie działającą policję<sup>84</sup>. Należy przy tym podkreślić, że autor ten często jako przykład stawiał rozwiązania przyjęte w państwie pruskim, m.in. w zakresie zwalczania żebractwa<sup>85</sup>.

Znamienny jest także *Głos Tadeusza Mostowskiego kasztelana raciążkiego na sesji sejmowej dnia 6 czerwca 1791 roku miany*<sup>86</sup>. Postulował on rozbudowę ustawodawstwa w zakresie policji, zastrzegając, aby stworzyło ono jednolity system prawa policyjnego w całym kraju i w ten sposób

<sup>80</sup> W. Horalek, *op. cit.*, s. 25–28. Zob. też: *Polski Słownik Biograficzny*, t. IX, Kraków 1960, s. 618–619. Podobne cele nakreślał Komisji Policji Franciszek Makulski, pisząc: „Komisją Policyjną w rządzie pierwszych i najwyższych magistratur utworzyć, do której by sprawy z całego narodu o miary, łokcie, wagi, zarazę powietrza na ludzi i bydło, szpitale, ludność, *examen* doktorów, aptek rewizja i urządzenie, ochłodstwo, bruki, kanały, bezpieczeństwo po miastach, tamże pod kamienicami szkodliwe otwory, czyli jamy, tudzież po austeriach, oberżach, domach publicznych, więzieniach prawdziwie okropnych, zdarzające się gwałty, tyrania, extorsje, ogień i tym podobne bezprawia należeć i ostatecznie sądzić się powinny”. F. Makulski, *Czamarka i Sarafan w czasie sejmu patriotycznego w Polskę wprowadzone*, Warszawa 1791, s. 34.

<sup>81</sup> Por. J. B. Oczapowski, *Policyści...*, s. 5–8.

<sup>82</sup> „Nie sądzę jednak, aby takowa policja była na cały naród w jednym miejscu lokowana, ale niech będzie zwierzchność policyjna po wszystkich miastach, ziemiach i powiatach, aby wszyscy obywatele mieli w pogotowiu i w bliskości policyjną magistraturę i mieli ją wtedy, kiedy jej potrzebują”. W. Horalek, *op. cit.*, s. 24.

<sup>83</sup> J. Jezierski, *Mowy...*, s. 305–307 (Mowa z dnia 24 września 1789 r.).

<sup>84</sup> *Ibidem* (Mowa z dnia 19 stycznia 1791 r.).

<sup>85</sup> J. Jezierski, *Zbiór pism, do których były powodem Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego*, 1788 [s.l.], s. 34–36 oraz *idem*, *Taxa próżniaków do uwagi Klubu Warszawskiego i teraźniejszej policji podana*, Warszawa [s.a.], s. 7–8.

<sup>86</sup> *Głos Tadeusza Mostowskiego kasztelana raciążkiego na sesji sejmowej dnia 6 czerwca 1791 roku miany*, [s.l.] (druk ulotny).



przyczyniło się do poprawy stanu bezpieczeństwa i wygody życia mieszkańców<sup>87</sup>. Okres poprzedzający uchwalenie 3 maja 1791 roku „Ustawy Rządowej” zaznaczył się licznymi pracami poruszającymi zagadnienia reformy władzy administracyjnej w Rzeczypospolitej. Publicystyka ustrojowa z trzech pierwszych lat Sejmu Czteroletniego, nawiązując do wcześniej wy-suwanych koncepcji, coraz wyraźniej zmierzała w kierunku wzmocnienia aparatu wykonawczego wszystkich szczebli zarządzania. Wiele prac z tego okresu nosi wyraźne piętno wpływów zachodnioeuropejskiej nauki policji. Najwyraźniej można to zauważyć w publikacjach Ferdynanda Naxa, choć i w pracach innych pisarzy zagadnienie silnej i rozbudowanej policji występuje niezwykle często. Policja, według polskich autorów, nie ma jednak pełnić służebnej roli w stosunku do potrzeb absolutnego państwa, lecz powinna realizować przede wszystkim funkcję pośrednika pomiędzy obywatelem a państwem, troszcząc się o zapewnienie społeczeństwu pełni bezpieczeństwa wewnętrznego, wygody i dobrobytu.

## 2. LOKALNE ORGANY ADMINISTRACJI NA SEJMIE WIELKIM

Powołanie do życia w 1789 roku wojewódzkich komisji porządkowych cywilno-wojskowych było poprzedzone licznymi projektami dotyczącymi struktury oraz kompetencji przyszłych organów zarządu lokalnego.

Już w pierwszych dniach obrad sejmku za powołaniem komisji porządkowych wypowiadał się podskarbi wielki litewski, Stanisław Poniatowski, stwierdzając, że utworzenie takich magistratur byłoby słuszne choćby dlatego, „bo z niej nastąpić z czasem może ulepszenie i udoskonalenie generalnej kraju całego policji”<sup>88</sup>. Ograniczał się tu zresztą do przyznania komisjom roli arbitra w sprawach sporów pomiędzy wojskiem a ludnością cywilną.

<sup>87</sup> „Policja łatwą w krajach polskich stanie się, gdy w nich będą zaszczerpione dobre obyczaje; obyczaje zależą od ustaw waszych; nie uchwalacie więc żadnego prawa, które by nie było ściągające się do policji. Deputacja wzięła za prawidło, ażeby sposób czynienia policji był ten sam w całym kraju; a jeżeli gdzie wypadną względem niej konieczne szczegóły i wyłączenia, te starała się tak opisać, ażeby nigdy nie mogły mieszać się i przeistaczać ogólny policji porządek. Policja mając sobie powierzzone bezpieczeństwo, spokojność i wygodę, wszystkich tej ziemi mieszkańców, szczególnie was dotyka, jako prawodawców, jako obywateli, jako ludzi. Bez jej dobrego urzędzenia, życie wasze publiczne mogłoby stać się obojętne, życie wasze domowe mogłoby stać się zakłócone”. *Ibidem*, s. 6–7.

<sup>88</sup> *Dyaryusz seymu ordynaryjnego pod zawiązkiem konfederacji generalnej Obojga Narodów w Warszawie rozpoczętego Roku Pańskiego 1788*, t. I, cz. 1, s. 12, sesja 9, 24 X 1788: *Głos J.O. Książęcia JMci Poniatowskiego podskarbiego wielkiego W.X.L. na sesyi sejmowej dnia 24 8bris 1788 miany* (toż w postaci osobnego druku ulotnego).



Sprawa lokalnych organów administracji była poruszana w publicystyce, poczynawszy od Stanisława Leszczyńskiego, przez cały niemal okres poprzedzający zwołanie Sejmu Czteroletniego. Geneza ich sięga zatem I połowy XVIII stulecia. Projekty wysuwane na Sejmie Wielkim należy więc traktować jako kontynuację wcześniejszych koncepcji. Trudno zatem dać wiarę staroście branickiemu, Michałowi Starzeńskiemu, który w pamiętnikach swych podawał się za twórcę idei administracji terenowej i wyłącznego autora ustawy o komisjach cywilno-wojskowych, wzorowanych na austriacko-pruskim modelu zarządu wewnętrznego<sup>89</sup>. Nie znaczy to oczywiście, by ze wzorów takich nie korzystano w trakcie debaty nad komisjami – większe znaczenie miały jednak bezsprzecznie dawniejsze prace polskich autorów.

Do najwcześniejszych projektów władzy lokalnej wysuwanych na forum Sejmu Czteroletniego należy powstały przed 1789 rokiem obszerny *Projekt formy rządu narodu polskiego*<sup>90</sup>. Mówił on o powołaniu w każdym województwie rady wojewódzkiej, „[...] do której województwo, osoby przez jednomyślność albo większość głosów wybierze” na okres kadencji sejmiku. Obok deputatów szlacheckich mieli w niej zasiadać także przedstawiciele miast.

Rada miała się dzielić na dwa departamenty: sprawiedliwości oraz porządku wojewódzkiego. Pełniłaby zatem oprócz funkcji administracyjnych także nadzór nad lokalnym sądownictwem, będąc zarazem instancją odwoławczą od dekretów tych sądów<sup>91</sup>.

Radzie miał przewodniczyć wojewoda lub w jego zastępstwie następny w kolejności senator, a obrady swe miała toczyć w stołecznym mieście województwa. Autor projektu podporządkowywał radę zarówno lokalnym organom samorządowym, to jest sejmikom relacyjnym, którym powinna ona składać co dwa lata sprawozdania ze swych czynności, jak i „w pionie” – Radzie Najwyższej Narodowej, do której „w okolicznościach porządku tyczących się [...] raporta przysyłać będzie, a stamtąd rezolucje odbierając, sto-

<sup>89</sup> Pisał on: „Będąc w Wiedniu, kupiłem sobie kilka książek w jakimś przewidywaniu, że mogą mi być kiedyś potrzebne. Były to dzieła o nowej organizacji wojskowej w państwie austriackim, o ekonomii i administracji wojskowej... [...]. Otóż skutkiem tych rozmów było, że mi zaproponowano zrobienie projektu nowej organizacji. Napisałem więc i wydrukowanem to zostało pod tytułem »Komisje cywilno-wojskowe«, a następnie podane marszałkowi sejmiku”. M. Starzeński, *Na schyłku dni Rzeczypospolitej (1757–1795)*, wyd. H. Mościcki, Warszawa 1914, s. 74.

<sup>90</sup> AGAD, APP, 98, k. 206–215.

<sup>91</sup> „Rada ta na sejmiku swego obierania przysięgać będzie, porządek w województwie czynić, podanym sprawiedliwość administrować i sprawy z grodów, ziemstw i magistratów przez appellacye przychodzące sposobem trybunału rozsądzać będzie”, AGAD, APP, 98, art. VII, § 5, k. 214.

sownie podług powszechnego planu wykonywać staranie mieć będzie”<sup>92</sup>. Rada Najwyższa Narodowa miała pełnić funkcje rządu ogólnego działającego u boku króla, nadzorując urzędy centralne, czyli Komisję Cywilną i Wojskową, a także sprawując zwierzchnictwo nad administracją lokalną. Nadto miała wydawać plany i zalecenia „porządku krajowego”<sup>93</sup>.

Radzie wojewódzkiej podporządkowywał autor, poza instancjami sądowymi, wszystkich urzędników województwa oraz władze miejskie. W przypadku naruszania prawa lub niewywiązywania się z obowiązków rada miała być sądzona na sejmiku relacyjnym – po uprzednim napomnieniu jej przez rząd centralny.

Stosunkowo szeroko nakreślone zostały kompetencje administracji wojewódzkiej<sup>94</sup>. Do jej zadań miały należeć: wyznaczanie komisji obliczających straty powstałe w wyniku klęsk żywiołowych, ustanawianie opiekunów nad małoletnimi, nadzór nad szkolnictwem i administracja funduszami szkół, łozienie na „domy charitatis”, opracowywanie inwentarzy określających wymiar pańszczyzny i innych świadczeń ludności poddanej oraz ich egzekucja<sup>95</sup>. Rada wojewódzka miała czuwać nadto nad bezpieczeństwem mieszkańców, sprawując sądownictwo w sprawach policyjnych, rozwijać handel, przemysł i rolnictwo, dbać o właściwy stan komunikacji wodnej i lądowej, zajmować się sprawami opieki zdrowotnej, budować magazyny zbożowe, „[...] zgłębiać wszelki porządek dla dobra kraju i sławy narodu utrzymywać”.

Organami wykonawczymi Rad mieli być urzędnicy wojewódzcy. Autor projektu proponował pozostawić jedynie urzędy sądownicze oraz związane z utrzymywaniem porządku w województwie. Do urzędów administracyjnych zaliczał: komorników ziemskich i granicznych, burgrabiów, czyli subdelegatów, oraz regentów, zwanych też przez niego suscepentami. Powinni oni posiadać dostateczną znajomość prawa, potwierdzoną ukończeniem odpowiedniej szkoły, należeć do szlachty osiadłej w województwie, mieć ukończony 30. rok życia oraz co najmniej przez dwa lata pełnić funkcję w radzie wojewódzkiej. Byliby powoływani dożywotnio, z możliwością odwołania w przypadku niewłaściwego wykonywania obowiązków<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> AGAD, APP, 98, § 8, k. 214.

<sup>93</sup> AGAD, APP, 98, k. 210–211.

<sup>94</sup> AGAD, APP, 98, §§ 19–28, k. 214–215

<sup>95</sup> „§ 24. Rada ta inwentarze, stosownie do każdego powiatu, dla każdego dóbr bez różnicy, jednostajnie uformuje, lub uformować, tak względem pańszczyzny, jako i danin od poddaństwa dla panów przychodzących, nakaże. § 25. Rada ta, inwentarze takowe przez siebie approbowane, każdemu panu, jego gromadzie przez osobne exemplarze rozdawszy, mieć je w exekucji starać się będzie”. AGAD, APP, 98, k. 215.

<sup>96</sup> „Takowi urzędnicy, niedopełniający swoich obowiązków, albo kogo z urzędu uciskający, mogą być od kogokolwiek do Rady Wojewódzkiej zapozwani i tam podług okoliczności przewinienia, być karani lub osądzeni”. AGAD, APP, 98, art. VIII, § 6, k. 215.

Z chwilą objęcia funkcji urzędnicy ci nie mogliby kandydować ani na posłów do sejmu, ani na deputatów do rad wojewódzkich, „[...] chyba że województwo na sejmiku, na miejsce ich subalternów obierze i zaprzysiężeniami uczyni”<sup>97</sup>.

Kolejny projekt wyszedł spod pióra kasztelana wieluńskiego, Ludwika Karśnickiego, pełniącego w tym czasie funkcję komisarza wojskowego<sup>98</sup>. Silnie zaznaczona w nim została zależność komisji prowincjonalnych od władz centralnych<sup>99</sup>. Powierzając administrację lokalną 42 komisjom wojewódzkim, Karśnicki przekazał im całość spraw policyjnych i gospodarczych. Wymienił tu w szczególności naprawę „[...] dróg, grobel, mostów, czyszczenie rzek, wymiar geometryczny po całym kraju mił, z oznaczeniem onych na traktach publicznych przez wkopywane słupy oraz najdokładniejsze każdego wydziału uformowanie map, jeżeli fundusz województwa na to uczynić zechcą”<sup>100</sup>. Ponadto komisje powinny zorganizować kasę ogniową oraz „kasę wypadłego przez zarazę powietrzną dobytku”. Do nich miały należeć: całość spraw edukacyjnych, drukarnie, szpitalnictwo, policja bezpieczeństwa oraz urbanistyka i architektura miast, a także realizacja podjętych na sejmikach gospodarczych uchwał dotyczących „porządku i gospodarstwa wewnętrznego”<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> AGAD, APP, 98, § 7.

<sup>98</sup> *Komisye po województwach ekonomiczne, policiey i cywilno-wojskowe*, [s.l., s.a.] (druk ulotny; egzemplarz tego projektu znajduje się w AGAD, Archiwum Sejmu Wielkiego, 16, p. 301–505).

<sup>99</sup> W artykule *Moc, władza i obowiązki komisjów*, w § 1 stwierdza on: „Gdy wszystkie interesa ekonomiczne, skarbowe, wojskowe, policyjne i edukacyjne należeć mają do tych komisji wojewódzkich, słowem, cokolwiek z sądowności i ekonomiki prawem zlecono jest najwyższym *ultima instantiae* magistraturom tu w Warszawie agituującym się z ostateczną odpowiedzią przed samą zgromadzoną w trzech stanach Rzeczpospolitą, to wszystko należeć ma i do tych komisji wojewódzkich, z referencją do najwyższych magistratur i odpowiedzią przed tymi z osób, które by rozpisem swoim nie usprawiedliwiły się. A przeto komisje te ustawicznie z temiż najwyższymi magistraturami znosić się i bez opłaty poczty korespondować powinny, a najwyższe magistratury w czymkolwiek zarządzenia jakowego od tych komisji wojewódzkich potrzebować będą, do nich z zleceniami swoimi udawać się mają”. AGAD, APP, 98.

<sup>100</sup> AGAD, APP, 98, § 13.

<sup>101</sup> W podobny sposób określa kompetencje administracji lokalnej autor *Myśli o komisjach wojewódzkich*. Píše on: „Każda komisya miarkować by powinna względem wojska, skarbu, policji i edukacji potrzebne poprawy i o nich widoki swoje komunikować Straży. Każda komisya dozorcą być powinna funduszów publicznych miejskich, dozorcą, opiekunem i sędzią funduszków miłosierdzia. Dozorcą zdrowia publicznego i wygody dróg, tak lądowych jak wodnych. Każda komisya stróżem spokojności obywatelskiej od wojska”. AGAD, APP, 104, k. 11–12. Sprawy związane z architekturą i urbanistyką miast stanowiły przedmiot odrębnego *Projektu do urządzenia budowniczey policji, z umieszczeniem sposobów zagradzających upadkowi miast, a wzrost im nadal zapewniających*, [s.l., s.a.] (druk ulotny) autorstwa Piotra Aignera, w którym postulował on powołanie w każdej prowincji „budowniczego generalnego”, zaś w województwach podległych mu „konduktorów”. Obowiązki ich zostały tu zresztą dość szeroko zakreślone. Por. też na ten temat: T. Bujański, *Piotr Aigner jako teoretyk*, Kraków 1938 (odb. z „Rocznika Filozoficznego UJ” 1935–1936, t. II, s. 70–83).

Projektem będącym zapewne dziełem Deputacji do Poprawy Formy Rządu był druk noszący tytuł *Kommissye wojewódzkie*<sup>102</sup>. Zgodnie z tym projektem komisja taka miała się składać z szesnastu komisarzy, w tym czterech duchownych, obieranych na sejmikach ziemskich na okres dwu lat. Do jej zadań miały należeć: dozór nad wszystkimi urzędnikami województwa i powiatu, składanie raportów ze swej działalności magistraturom rządowym, którym byłaby „wedle gatunku materii” podległa, oraz egzekucja wszelkich zaleceń władzy centralnej. Powinna sporządzać projekty w sprawach ekonomicznych i administracyjnych, przekazując je instancjom nadrzędnym, lecz sama nie mogła stanowić prawa wydawać uniwersałów. Poza sprawami ściśle wojskowymi miała się zajmować: dozorem nad miarami i wagami, sprawami komunikacji, informowaniem Komisji Policji o klęskach żywiołowych i epidemiach, bezpieczeństwem wewnętrznym, spisami ludności oraz sądownictwem w sprawach cywilno-wojskowych.

Projekt bardzo silnie uzależniał komisje wojewódzkie od centralnych komisji: skarbu, wojska i policji, stwierdzając, że same z siebie „[...] mocy mieć nie będą [...] czynienia jakichkolwiek rozrządzeń”.

Na uwagę zasługuje wyłączenie spod dozoru komisji miast wolnych, jako podległych bezpośrednio Komisji Policji, zaś pozostawienie im tego wszystkiego, co „ściągać się ma jedynie do wsiów i ziemi jej województwa”. W ten sposób komisja przejęłaby zapewne nadzór policyjny nad stosunkami panującymi w prywatnych dobrach szlachty, naturalnie w zakresie ograniczonym do powierzonych jej kompetencji.

Opracowany został także projekt dotyczący administracji powiatu<sup>103</sup>. Nie wiadomo, czy proponowane w nim komisje powiatowe, w liczbie czterdziestu w Koronie oraz dwudziestu trzech na Litwie, miały działać obok komisji wojewódzkich bądź w podległości do nich, czy też administracja powiatowa realizowałaby samodzielnie funkcje zarządu lokalnego<sup>104</sup>.

Skład komisji mieli stanowić: podkomorzy, sędziowie oraz pisarze ziemscy i grodzcy, a także równa im liczba komisarzy obieranych na sejmikach poselskich.

Miały im podlegać wszystkie sądy, a także całość spraw ekonomicznych, skarbowych, wojskowych, policyjnych i edukacyjnych. Autor bądź autorzy projektu nie zajęli się jednak szczegółowym określeniem zakresu kompetencji, poprzestając na ich ogólnym wyliczeniu.

<sup>102</sup> *Kommissye wojewódzkie*, [s.l., s.a.] (druk ulotny), k. A–F.

<sup>103</sup> AGAD, APP, 104, *Projekt. Komisye Powiatowe*, k. 401–406.

<sup>104</sup> Z opisu komisji należałoby wnosić, że miały one stanowić jedyne organy administracji w terenie.

Komisje powinny składać ze swej działalności sprawozdania centralnym organom rządowym. Miałyby urzędować codziennie w głównym mieście powiatu, w obecności pięciu zmieniających się członków.

Istotną sferą ich działalności miał być dozór nad kasą powiatową, która dzieliłaby się na kasę skarbową oraz kasę policji. Do kasy skarbowej wpływałyby wszelkie dochody państwowe, zaś do kasy policji: „1° remanenta z intrat i składek miast, 2° wszelkie przychody, suscepty kancelariów i skrzynek sądowych do jurysdykcji Kommissyi Powiatowych należących, podług taxy prawami przepisanej, 3° wszelkie przychody kancelaryi ekonomicznej, tychże kommissyi podług taxy, którą Kommissya Policji z temiż kommissyami ułoży, 4° myta, czyli cła powiatowe [...], 5° magazyn zbożowy, który kommissye powiatowe za zniesieniem się z Kommissyami Skarbową i Policji koniecznie uformować i w pogotowiu trzymać dla przypadku drożyzny powinny”<sup>105</sup>.

Z kasy policji wypłacano by uposażenia komisarzy powiatowych oraz urzędników sądowych i ekonomicznych, nadzwyczajne wydatki, np. na naprawę dróg, mostów i grobli<sup>106</sup>.

Wszystkie wymienione projekty łączy zasada wyraźnego podporządkowania organów administracji lokalnej władzom centralnym. W ustawie o komisjach porządkowych nie znajdujemy tak wyraźnie sformułowanej zależności tych magistratur od jednostek nadrzędnych. Ograniczono się w niej tylko do wzmianek o współdziałaniu z Komisją Wojska lub Komisją Skarbu, pomijając całkowicie sprawę ich powiązań z Komisją Policji<sup>107</sup>. Wynikało to zapewne z obawy autorów ustawy przed krytyką ze strony konserwatywnie nastawionej części szlachty, upatrującej w nowych organach zarządu lokalnego instrumentu *absolutum dominium*<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> AGAD, APB, 104, k. 404–405.

<sup>106</sup> Autor powoływał tu przykład państwa pruskiego, gdzie kasy takie (nazywa je „Sportelcasa”) pozwalały na opłacenie wszystkich lokalnych urzędników, przynosząc jeszcze dochód. *Ibidem*, k. 404.

<sup>107</sup> VI, t. IX, s. 136–142: *Komisye wojewódzkie i powiatowe w Wielkim Księstwie Litewskim* oraz s. 146–156: *Komisye porządkowe cywilno-wojskowe, województw, ziem i powiatów w Koronie*. Zapewne powodem pominięcia powiązań komisji porządkowych z Komisją Policji był brak jeszcze wówczas tej ostatniej; nie zostało to jednak naprawione po uchwaleniu ustawy o Komisji Policji.

<sup>108</sup> Na temat krytyki przez część szlachty komisji porządkowych, w efekcie prowadzącej często do paraliżowania ich działalności, por. *Uwagi nad komisjami porządkowymi na Litwie (które łatwo można rozciągnąć do Korony)*, „Pamiętnik Historyczno-Polityczno-Ekonomiczny” 1791, t. I–II, s. 321–331. Autor tych uwag pisał: „[...] dziedzic staje z świętym wolności przywilejem, miasta zasłaniają się nie należeniem tylko do asesoryów, a wszyscy mówią, że komisye nie mają prawa nakazywać ani karać, tylko radzić”, w rezultacie: „Komisye idą w pośmiewisko, a prawo o nich zamienia się w czysty papier”. Do rozbudzenia wśród szlachty pewnych obaw mogły się także przyczyniać, pojawiające się zresztą i przed Sejmem Wielkim, projekty dotyczące powołania milicji wojewódzkich, przyrównywanych niekiedy do francuskiej Gwardii Narodowej z okresu rewolucji. Por. *Uwagi nad projektem obierania kandydatów do magistratur rządowych po wojewódz-*

Kompetencje władz wojewódzkich zostały w poszczególnych projektach nakreślone stosunkowo szeroko. Mieli im podlegać urzędnicy lokalni, a niekiedy także magistraty miast. Przejęłyby one większość obowiązków zaliczanych wówczas do sfery działań policji, choć z nielicznych tylko wzmianek można wnioskować chęci poddania im spraw ludności wiejskiej. Element samorządowy w komisjach stanowiła zasada obieralności na sejmikach ich członków, jak również obowiązek rozliczania się ze swej działalności za okres kadencji przed tymiż sejmikami. Obok spraw czysto policyjnych organom lokalnym powierzano także sprawy: ekonomiczne, skarbowe, wojskowe, edukacyjne, a niekiedy i sędownicze (bądź to w formie ogólnego nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości, bądź też nadając im charakter instancji odwoławczych, a co najmniej jednak powierzając im sądownictwo specjalne: policyjne, wojskowe, skarbowe itp.).

W omówionych projektach wyraźnie daje się zauważyć wpływ koncepcji głoszonych przez ówczesną publicystykę ustrojową. Z drugiej strony można także dostrzec pewne wzory płynące z reform zarządu wewnętrznego przeprowadzanych na przestrzeni XVIII stulecia w państwach z Polską sąsiadujących. Powołanie do życia na Sejmie Czteroletnim terenowych organów administracji było więc wynikiem ewolucji poglądów, których prekursorem był niewątpliwie Stanisław Leszczyński, a które w następnych latach rozwijali inni rzecznicy reformy.

### 3. PRÓBY STWORZENIA SYSTEMU POLICJI WIEJSKIEJ

Publicystyka polityczna rzadko i w sposób niezwykle ostrożny zajmowała się problemem tzw. policji wiejskiej, czyli próbą poddania nadzorowi administracyjnemu państwa stosunków panujących w prywatnych dobrach szlachty. Wynikało to z faktu, że administracja wsi, jak również sytuacja jej mieszkańców należały do wyłącznych kompetencji dziedzica i wszelkie próby naruszenia tego monopolu władzy spotykały się ze zdecydowanym sprzeciwem stanu szlacheckiego. Znalazło to swój wyraz chociażby w projektach dotyczących Komisji Policji, gdzie podkreślano wyłączenie spod jej władzy „[...] wdawania się w partykularne i domowe każdego urzędnika,

---

*twach, tudzież o kasach skarbu publicznego i popisach, [w:] Uwagi nad rządem angielskim..., s. 126 oraz Myśli patriotyczno-polityczne do Stanów Rzeczypospolitej Polskiej na sejm 1788 roku zgromadzonych, przez obywatela o wolność i samowładztwo Rzeczypospolitej swojej gorliwego spisane, 1788 [s.l.], s. 15–28.*



które w monarchicznych krajach policja ścieśniać i obarczać, śmieć to powiedzieć, z szkodą kraju zwykła<sup>109</sup>.

Pewne propozycje objęcia chłopów opieką ze strony państwa wysuwał już Popławski, a po nim Wybicki. Terminem „policja wiejska” posługiwali się dwaj przedstawiciele kameralistycznego kierunku w polskiej publicystyce – Ładowski oraz Nax. Poprzestawali oni jednak na ogólnych zaleceniach, nie zajmując się problemem struktury organizacyjnej tej policji. Także jej kompetencje określali w sposób ogólnikowy i fragmentaryczny<sup>110</sup>.

Powołana przez Sejm Czteroletni deputacja konstytucyjna w przyjętych zasadach zamierzała „[...] ludzioro wiejskiego stanu ułatwić uwolnienie od poddaństwa, powinności ich w kontrakty z dziedzicami zamieniając; prawu cywilnemu ich poddać, wzorem municypalnego rządu i parafialnemi szkołami usposobić włościan do praw i powinności obywatelskich”<sup>111</sup>. Skończyło się jednak, jak wiadomo, za ledwie na ogólnych sformułowaniach w art. IV Konstytucji 3 maja. Najczęściej poruszano w publicystyce problem zapewnienia chłopom opieki sądowej przez stworzenie odrębnego sądownictwa<sup>112</sup> lub powołanie instytucji „trybuna”, „[...] kłóren by wszelkie uciski kmiotków popierał w sądzie grodzkim”<sup>113</sup>. Optowano też niekiedy za przyznaniem włościanom wolności osobistej<sup>114</sup>. Brak było jednak bardziej roz-

<sup>109</sup> *Myśli o ogólnej poprawie rządu krajowego*, [s.l., s.a.], s. 12–13. Również rękopiśmienny projekt zatytułowany *Komisya Policji* podkreślał, że nie ma ona wdawać się „[...] w żadne domowe obywatelów rozrządzenia”. AGAD, APP, 104, k. 418. Opinię tę potwierdza także treść instrukcji sejmiku brzeskiego kujawskiego z 16 listopada 1790 roku: „Rząd krajowy wewnętrzny w przyzwolonych rozpostartych granicach, będąc jednym z najdzielniejszych sposobów w przyprowadzeniu kraju do jego prawdziwej świetności i mocy, nie może nie być nadto potrzebnym Rzeczypospolitej naszej; kiedy jednak z wiadomych nam okoliczności dorozumiewać się możemy, iż rząd policji przez nową formę rządu wprowadzić zamysłany najmocniej zmierza ku temu celowi, aby pod pozorami obojętnymi wcisnąć się mógł i w urzędzenia w wioskach i dóbr ziemskich i ich poddanych: przeto jww. posłowie najbaczniej tej okoliczności dopilnować obowiązani będą i najusilniejszym ich staniem będzie, aby prawa własności i wolności rozrządzenia się w swych dobrach i wioskach najmocniej stanowi ślacheckiemu zawarowane były i wpływ do nich rządowi policji i innych najmocniej zagroczonym został”. *Dzieje ziemi kujawskiej...*, t. V: *Lauda...*, s. 380.

<sup>110</sup> Por. rozdział II, podrozdz. 1, 2 oraz rozdział III, podrozdz. 1.

<sup>111</sup> F. Dmochowski, *O ustanowieniu i upadku konstytucji polskiej 3-go maja*, we Lwowie 1793, s. 116.

<sup>112</sup> Por. *Myśli patriotyczno-polityczne...*, cz. I, s. 90–94 oraz *Uwagi praktyczne o poddanych polskich względem ich wolności i niewoli*, w Warszawie 1790, [w:] *Materiały do dziejów Sejmu Czteroletniego*, t. I, oprac. J. Woliński, J. Michalski, E. Rostworowski, Wrocław 1955, s. 483–487.

<sup>113</sup> *Uwagi polityczne krótko zebrane względem reformy rządu polskiego roku 1789*, AGAD, APP, 197, s. 86.

<sup>114</sup> *Uwagi o chłopach*, Warszawa [1788], s. 36–37. Broszura ta jest, zdaniem Karola Estreichera, dziełem Tadeusza Morskiego (*Bibliografia Polska*, t. XXII, s. 567). Autor pracy wspominał także o potrzebie ingerencji rządu w sprawy chłopskie, motywując to następująco: „Nie znając żadnego rządu, ani onego potrzeby, czując tylko biedę i kary, czyliż mu [chłopu – przyp. J. M.] wzburzenie się przeciw tak przykrej podległości, za równą poczytamy winę, jak temu, który wiadomy użytków rządu, mając sobie przepisane obowiązki, mając za sobą walczące prawa, jednakże mieszać porządek w społeczeństwie kraju, w którym żyje i nieposłuszeństwa dopuszczać się ośmiela”. Ochrona prawna chłopów miałyby zatem zapobiegać w przyszłości buntom chłopskim (*ibidem*, s. 16).



budowanych projektów roztoczenia nadzoru policyjnego nad ludnością wiejską.

Wyjątek w tej mierze stanowiła praca anonimowego autora pt. *Zastanowienie się nad całym krajem włościanami, z uwag nad projektem jmci księdza Ossowskiego ich urządzenie w starostwach przeznaczającym wynikłe*<sup>115</sup>. We wprowadzeniu autor postulował, powołując się na postanowienia Konstytucji 3 maja, roztoczenie opieki rządowej nad ogółem ludności chłopskiej. Uważał, że nie powinna ona zostać ograniczona wyłącznie do królewskich ziem. Nie oznaczałoby to naturalnie całkowitego uniezależnienia chłopów od zwierzchnictwa dziedziców, „[...] bo by to nie było dla umysłów prostych wolnością, ale raczej rozwiązłą rozpustą; ich umysły potrzebują nieustannego nad sobą czuwania, ich obiektu najbliższe tylko rzeczy dotyczą, potrzebują więc, aby zawsze ci, którzy dalsze widzą, mieli zwierzchnictwo nad nimi, ale sprawiedliwość koniecznie oddana im być powinna”<sup>116</sup>. Stwierdzenie to, będące próbą kompromisu z poglądami szlachty, nie wpłynęło na fakt określenia w dalszej części dzieła stosunkowo szerokiego zakresu działania policji wiejskiej.

W każdej wsi zalecał autor ustanowienie sądu włościańskiego, w którym sędziami miało być pięciu wybranych przez gromadę chłopów. O składzie takiego sądu, powoływanego na dwa lata, jak również o jego zasięgu terytorialnym dziedzic informowałby komisję porządkową w celu wpisu do akt. Komplet orzekający miał się składać z trzech osób, „[...] to jest zwierzchności dziedzicznej prezydującej i z dwóch sędziów”, i obradować przez trzy dni w tygodniu. W przypadku ustanowienia jednego sądu dla kilku wsi – powinien działać codziennie, z wyjątkiem niedziel i świąt.

Sąd włościański miał sędzić wszystkie sprawy pomiędzy chłopami, „sprawy osób innego stanu z włościanami miane w tymże sądzie odsądzać się będą z wolną stroną żalącą się do sądów ziemiańskich, do których już wraz i dziedzica za jego włościanina pociągnie”<sup>117</sup>. Apelacja od sądów włościańskich miała być kierowana do dziedzica, zaś od jego decyzji – do sądu polubownego, składającego się z sześciu osób, z których jedna reprezentowałaby dziedzica, druga byłaby wyznaczona przez sąd pierwszej instancji, a cztery pozostałe przez strony. Gdyby strony utrudniały wybór swych przedstawicieli, wówczas należałby on do prezydującego sądowi przedstawiciela dziedzica oraz strony zakładającej apelację.

<sup>115</sup> *Zastanowienie się nad całym krajem włościanami, z uwag nad projektem jmci księdza Ossowskiego ich urządzenie w starostwach przeznaczającym wynikłe*, b.m., dnia 25 marca 1792 roku, [w:] *Materiały do dziejów Sejmu...*, t. I, s. 599–614.

<sup>116</sup> *Ibidem*, s. 601.

<sup>117</sup> *Ibidem*, s. 604.

Do sądu włościańskiego miały należeć sprawy policji wiejskiej, a więc związane z obyczajami, porządkiem, wygodą i bezpieczeństwem. Ścisłe ich określenie należałoby do dziedzica, który kierowałby się wskazaniem ze strony Komisji Policji<sup>118</sup>. Sąd ten wyznaczałby także opiekunów dla wdów i sierot, których rozliczałby z zarządu powierzonego im pieczy majątku. Poza obowiązkami czysto policyjnymi należałyby do niego także pewne sprawy z zakresu prawa rodzinnego. „Spraw żadnych kryminalnych sądzić nie będzie, lecz wraz z wyprowadzonymi na gruncie inkwizycjami zwierzchność dziedziczna kryminalistów do sądów tym sprawom przyzwoitych odsyłać powinna”<sup>119</sup>.

Autor projektu postulował także wprowadzenie paszportów dla ludności wiejskiej, wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej, które miałyby jednocześnie pilnować „[...] jak najściślej, żeby nikt bez paszportu ani przeszedł, ani przejechał”.

Za wykroczenia przeciwko zarządzeniom policyjnym przewidziane były kary pieniężne w wysokości do 10 zł, składane do skrzynki gromadzkiej. Zgromadzone w ten sposób fundusze powinny być przeznaczone w połowie na utrzymanie szpitala wiejskiego dla osób niedołączonych i pozbawionych środków do życia, zaś w pozostałej części na zapomogi dla ofiar klęsk żywiołowych bądź nieszczęśliwych wypadków.

Kary za niestawienie się do sądu miały być rozdzielane równo pomiędzy sędziów włościańskich. Powinni oni ponadto uzyskać zmniejszenie powinności lub całkowite od nich uwolnienie, jak również zwolnienie od obowiązku „chodzenia na stróżę dla rewizji paszportów, odbywania podwód chociaż za pieniądze w czasie przechodu wojska i innych tym podobnych”<sup>120</sup>.

Wszelkie zarządzenia policyjne dziedzica wsi powinny być wpisywane do protokołów sądów wiejskich. Zamieszczane w nich byłyby także wszystkie czynności sądu, zażalenia i apelacje, a także inkwizycje spraw kryminalnych wraz z datą ich odesłania do sądów ziemiańskich.

Rewizję protokołów mieli przeprowadzać wyznaczeni przez lokalną komisję porządkową lustratorzy<sup>121</sup>. W przypadku braku protokołów komisja

<sup>118</sup> „Do tego sądu miejscowego należeć będzie policja wiejska, przestrzeganie na wszelkie obyczajności i inne porządku ochędostwa, wygody i bezpieczeństwa dotyczące się szczegółów, w czym stosowne, osobliwie za radami i przestrogi Komisji Policyjnej dziedzic poczyni urządzenia, w tym przestępni włościanie przez tenże sąd karani będą i przestępnych sąd bez donosiela do odpowiedzi pociąganie”. *Ibidem*, s. 605.

<sup>119</sup> *Ibidem*,

<sup>120</sup> *Ibidem*, s. 607.

<sup>121</sup> „Czytać te protokoły będą w przytomności wszystkich zebranych sędziów, a po przeczytaniu całego roku wyegzaminowawszy każdego z sędziów przysięgi ich wysłuchają, jako wszystko bez opuszczenia tak wpisano, jak było w istocie. Jeżeli zaś wpisanie do protokołu niesprawiedliwe, opuszczenia

miała pozywać dziedzica wsi do sądu, gdzie „[...] od zaszczytu czynnego obywatela niech będzie odsądzony jako nieprzyjaciel prawdy i bliźnich”.

W myśl projektu, miały być powołane także sądy wojewódzkie dla włościan, orzekające w składzie trzech asesorów: przedstawiciela szlachty, mieszczan oraz osoby wyznaczonej przez sąd referendarski. Przed sądami tymi włościanie mogliby skarżyć swych panów za zabójstwo chłopą, za gwałt na żonie lub córce włościanina bądź na innej kobiecie znajdującej się we wsi, a także w przypadku zaboru majątku chłopą (ruchomego lub nieruchomego) mimo braku jakichkolwiek zobowiązań tegoż wobec pana<sup>122</sup>. Od tych sądów miała przysługiwać apelacja do sądów referendarskich.

Przy sądzie wojewódzkim publicznym kosztem miał być utrzymywany „patron dla włościan”. Służyłby on pomocą prawną chłopom skarżącym swych panów, uprzednio jednak, „[...] nim do prawnego dziedzica pociągnięcie przyjdzie, reflektować będzie”. Patronowie ci mieli podlegać referendarii.

Tak pojmowana policja wiejska do złudzenia przypomina koncepcje niemieckiego policysty Justiego, który także powierzał ją sądom, zwalczając jednocześnie istniejącą jeszcze w tym czasie w Prusach jurysdykcję patrymonialną. Również tworzenie we wsiach „kas groszowych” z przeznaczeniem ich na potrzeby opieki nad ułomnymi i chorymi było wyraźnie postulowane przez autora *Grundfeste der Polizeiwissenschaft*<sup>123</sup>. Zastanowienie się nad całym krajem włościanami można zatem uznać za podstawę przyszłego rozwiniętego systemu policji wiejskiej w Rzeczypospolitej; nieodbiegającego w zasadzie od przyjętego w państwach oświeconego absolutyzmu. Na wprowadzenie go w życie było jednak jeszcze stanowczo za wcześnie. Miała to uczynić dopiero insurekcja kościuszkowska, która poprzez postanowienia Uniwersału połanieckiego z 7 maja 1794 roku roztoczyła opiekę państwa nad stanem rolniczym, powołując do życia instytucję dozorów.

Pisząc o policji wiejskiej, nie można nie wspomnieć, że szeroko znanym, już nawet od XVI stulecia, źródłem prawa administracyjnego na wsi pol-

i nieporządek w nim znaleźli i wyindagowali, każdy takowy szczegół zanotują. Dzikie i nieludzkie włościanina nad popełnione przewinienie przez dziedzica lub jego zwierzchność ukaranie jako też ludzkie ich z nimi postępowanie, wsparcie ubóstwa i sierot najdokładniej wypiszą. Po dokończonym przeczytaniu wszędzie protokoły podpisać będą powinni. Dokończywszy takowej lustracji podadzą raporta swoim komisjom z wyrażeniem dokładnym wszelkich szczegółów im do obserwowania poleconych”. *Ibidem*, s. 609.

<sup>122</sup> Przypomina to nieco postanowienia statutów Kazimierza Wielkiego dotyczące prawa wychodu ze wsi (przyczyny, dla których cała wieś mogła opuścić dziedzica). Por. *Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, wydał Antoni Zygmunt Helcel, Warszawa 1856, t. I, s. 100–101, art. LXIX.

<sup>123</sup> Por. J. B. Oczapowski, *Policysci...*, s. 127.

skiej były tzw. ustawy wiejskie, wydawane przez pana włości, a zawierające szereg norm policyjnych; niekiedy nawet regulujące w drobiazgowy wręcz sposób tryb życia ludności poddanej. Typowym przykładem mogą tu być, wydane w latach osiemdziesiątych XVIII wieku w ośmiu tomach, ustawy dla dóbr ks. Anny Jabłonowskiej<sup>124</sup>. Miały one naturalnie charakter czysto prywatny i były tworzone bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony administracji państwowej.

*Ustawy powszechne dla rządców dóbr moich* stanowiły zbiorowe wydanie pism gospodarczych księżnej. Wydrukowane po raz pierwszy w 1786 roku w Siemiatyczach, w rok później zostały wznowione przez Grölla w Warszawie. O zainteresowaniu dziełem Jabłonowskiej może świadczyć to, że wśród 231 jego prenumeratorów znajdują się nazwiska czołowych przedstawicieli ówczesnej magnaterii.

W dziele tym znajdujemy jeden z najlepszych przykładów rozwiązań w zakresie administracji wielkiej własności ziemskiej nie tylko w polskiej, lecz także w europejskiej literaturze XVIII wieku<sup>125</sup>. Ustawy siemiatyckie zawierały opis administracji dóbr, dotyczyły także stosunków prawnych, społecznych i gospodarczych ludności poddanej. Trzon pracy stanowiły instrukcje dla wszystkich zatrudnionych w dobrach wojewodziny braclawskiej ludzi – począwszy od gubernatora, przez ekonoma, komisarzy, plenipotentów, administratorów folwarków, pisarzy aż po robotników i czeladź dworską. Określone zadania zostały również przydzielone samorządowi wiejskiemu, pełniącemu funkcje pomocnicze w stosunku do administracji dworskiej. Szczegółowo unormowane zostały zagadnienia: opieki społecznej (instytucja położnych wiejskich, dom dla umarłych, dom miłosierdzia), bezpieczeństwa przeciwpożarowego, budownictwa wiejskiego czy nadzoru nad obyczajami.

Zgodnie z duchem czasu Jabłonowska traktowała swe dobra jak własne państwo, toteż prowadziła swoistą działalność prawodawczą, wydając ustawy dla poddanych. Wiele zawartych w nich przepisów regulowało w sposób drobiazgowy prawa i obowiązki ludności wiejskiej, upodabniając w rezultacie „państwo siemiatyckie” do oświeconej monarchii absolutnej, rządzonej

<sup>124</sup> Por. Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1966, s. 481–482. Problematyka ustaw wiejskich wymagałaby odrębnych badań, opartych na wielu źródłach, m.in. na ustawach wpisywanych do ksiąg sądowych wiejskich od XVI do XVIII wieku. Poniższe rozważania zawierają jedynie ogólną charakterystykę najbardziej znamienitych reform, przeprowadzonych w dobrach magnackich w okresie stanisławowskim. Ich celem jest zasygnalizowanie bogatej problematyki z zakresu administracji prywatnej, która może stanowić przedmiot odrębnej monografii. Osobnych studiów wymagałaby w przyszłości także administracja miejska czy kościelna.

<sup>125</sup> J. Bergerówna, *Księżna Pani na Kocku i Siemiatyczach. (Działalność gospodarcza i społeczna Anny z Sapiehów Jabłonowskiej)*, Lwów 1936, s. 58.

za pomocą rozwiniętego systemu prawa policyjnego. Jest rzeczą znamienną, że zdecydowanie więcej rozwiązań wzorowanych bezpośrednio na europejskiej nauce policji można dostrzec w XVIII-wiecznej Polsce w modelu administracji wielkich latyfundiów magnackich niż w administracji państwowej. Wynikało to z absolutnego charakteru władzy magnatów nad ich dominium, podczas gdy republikański charakter państwa uniemożliwiał pełną recepcję systemu policyjnego<sup>126</sup>.

Księżna Jabłonowska czerpała także z dorobku rodzimych reformatorów zarządu latyfundiów magnackich. Pewien wpływ na jej twórczość wywarł zwłaszcza równie głośny inicjator unowocześnienia gospodarki i administracji wsi, ks. referendarz Paweł Brzostowski<sup>127</sup>.

Przeprowadzona przez Brzostowskiego reforma dóbr pawłowskich była również nacechowana charakterystyczną dla monarchii oświeconych ideą zapewnienia poddanym opieki i bezpieczeństwa przy jednoczesnym silnym podporządkowaniu ich władzy dominialnej i ścisłym egzekwowaniu powinności dworskich.

*Ustawy stosujące się do dobrego porządku i powinności osiadłych ludzi w dobrach Pawłowie, czyli Mereczu, przepisane w r. 1769*<sup>128</sup> zawierały, obok zagadnień gospodarczych, także szereg postanowień dotyczących administracji włości pawłowskiej.

Stosując ograniczone poddaństwo osobiste wobec chłopów osiadłych, ks. referendarz wprowadzał jednocześnie liczne rygory skierowane przeciwko zbiegostwu czeladzi dworskiej. Rozbudowany samorząd gromadzki miał pełnić w istocie funkcje administracji dworskiej; działał zatem prze-

<sup>126</sup> Wprawdzie autorka monografii o ks. Annie Jabłonowskiej – J. Bergerówna – twierdzi, że nie możliwe jest „odnalezienie bezpośrednich wpływów obcych na Ustawy”, niemniej jednak z ich treści i charakteru można wnosić, że obeznana z literaturą księżna czerpała wzory także z administracji oświeconych monarchii absolutnych. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że praktyczne nauki pobierał u niej sam Józef II Austriacki.

<sup>127</sup> Ks. Anna pisała do Brzostowskiego z Siemiatycz: „Wiadomość o bytności J.W. Imć Pana Dobrodzieja w Warszawie powinno moje schyliło zgłoszenie się do niego: wyprawiając Imć P. Żyłłoka rachmistrza mego do Litwy po to szczególnie wysłanego, ażeby korzystać mogli i w tych krajach z tych nauk, któremi zaszczipasz u siebie szczęście i obfitość pospolitą. Pod tak godnym mistrzem miło mi będzie uczyć się cnót praktyki: raczysz więc J.W. Imć Pan Dobrodziej przyjąć prośbę moję w komunikowaniu praw od niego ustanowionych obywatelom pawłowskim”. Cyt. za: M. Baliński, *Pamiętniki o Janie Śnia-deckim*, t. II, Wilno 1865, s. 460.

<sup>128</sup> Egzemplarz pierwodruku znajduje się w Bibliotece Czartoryskich, rkps 807. Następne wydanie pochodzi z 1771 roku. *Potwierdzenie Ustawy*, stanowiące ostateczną wersję, ukazało się w 1791 roku. Por. też odnośnie do organizacji wewnętrznej w dobrach Pawła Brzostowskiego: P. K. Brzostowski, *Listy Anonima opisujące komisję wolnych włościan pawłowskich z dziedzicem swoim j.w. księdzem Brzostowskim eks-referendarzem: W.Ks.L., kawalerem orderów polskich, adresowane do Grebla bibliopoli krakowskiego z powodu wyszłej w drukarni jego książki w roku 1788 „O poddanych polskich”*, b.m. i r., [w:] *Materiały do dziejów Sejmu...*, t. I, s. 234–239.

de wszystkim w interesie władzy dominialnej. Należały doń: egzekwowanie powinności feudalnych, przestrzeganie monopoli dworskich, sprawy związane z przymusowym najmem pracy, a także kontrola przestrzegania szczegółowych zarządzeń dotyczących sposobu ubierania się ludności, mieszkania, pracy czy nawet rozrywki<sup>129</sup>.

Większość czynności administracyjnych spoczywała na tzw. parlamencie pawłowskim, a zwłaszcza na jego „izbie wyższej”, składającej się z nominowanych przez dziedzica urzędników. „Izba niższa”, złożona z ławników oraz gospodarzy, posiadała pewne uprawnienia w zakresie kontroli owych urzędników, choć ostateczne decyzje pozostawały w gestii dziedzica. Istniała także odrębna policja wiejska, sprawująca nadzór nad obyczajami, gospodarką i administracją dóbr. Funkcje kredytu dworskiego pełniły, zlikwidowane zresztą w 1786 roku, magazyn zbożowy i Bank Miłosierdzia<sup>130</sup>.

Działalność reformatorska Anny Jabłonowskiej, Pawła Brzostowskiego, a także innych magnatów (jak np. Andrzej Zamoyski, Joachim Chreptowicz czy Stanisław Poniatowski), prowadziła do szybszego nierzadko od administracji państwowej zorganizowania na nowoczesnych zasadach prywatnej administracji „państw magnackich”. Bliska rozwiązaniom przyjętym w oświeconych monarchiach absolutnych, nie mogła tym samym stanowić gotowych modeli dla inspiratorów przebudowy administracyjnej Rzeczypospolitej. Była jednak istotnym elementem dokonywanych w XVIII stuleciu w Polsce przeobrażeń – i jako taka, zasługuje na odnotowanie.

#### 4. UWAGI NAD PIERWSZYM WYDANYM W POLSCE PODRĘCZNIKIEM NAUKI POLICJI

W 1792 roku ukazały się *Początkowe prawidła policji ogólnej* – praca będąca pierwszym całościowym ujęciem zagadnień dotyczących działań policji<sup>131</sup>. Strona tytułowa sugeruje, że było to dzieło powstałe za granicą, a następnie przetłumaczone i wydane w Polsce. Przy dokładniejszej analizie rodzą się jednak pewne wątpliwości. W wielu bowiem miejscach autor wspomina o Polsce, zaś w jednym pisze nawet o niej wprost jako o swoim

<sup>129</sup> E. Rostworowski, *Reforma pawłowska Pawła Ksawerego Brzostowskiego (1767–1795)*, „Przegląd Historyczny” 1952, t. XLIV, z. 1–2, s. 131–133. Można tu dostrzec pewne podobieństwa z postulowaną przez J. Kossakowskiego administracją parafii. Zob. J. Kossakowski, *Xiadz Pleban...*, s. 90–125.

<sup>130</sup> E. Rostworowski, *Reforma...*, s. 136.

<sup>131</sup> *Początkowe prawidła policji ogólnej w kraju. Tłumaczone z francuskiego języka na polski*, t. I, Warszawa 1792 (ukazał się tylko t. I).



kraju<sup>132</sup>. Wpływać stad może dwojaki wniosek: albo praca ta była wytworem rodzimym, zaś autor, znając niechęć szlachty do nadmiernie rozbudowanej policji, wolał zaprezentować ją jako dzieło niepolskie, albo też powstała rzeczywiście za granicą, a następnie została wzbogacona w elementy polskie przez tłumacza. Treść i układ wskazują na kompilacyjny charakter pracy. Autor powołuje się na licznych pisarzy francuskich, niekiedy na niemieckich<sup>133</sup>, niezwykle często sięgając też do wzorów szwajcarskich. Mogłoby to potwierdzać tezę, że *Początkowe prawidła policji ogólnej* wyszły spod pióra Polaka dobrze obeznanego z literaturą policyjną i kameralistyczną, zaś takich w Polsce było co najmniej kilku<sup>134</sup>.

Praca charakteryzuje się typowo podręcznikowym ujęciem tematu. Po ogólnych rozważaniach nad istotą policji następuje omówienie poszczególnych sfer jej działania. Część szczegółową autor dzieli na cztery księgi. Pierwsza – „O uprawie ziemi” – porusza zagadnienia komunikacji wodnej, zalesienia kraju oraz sprawy związane z gospodarką rolną i wyżywieniem. Druga – „O ludności” – mówi o problemach demografii, w szczególności o spisach ludności oraz sposobach powiększenia jej liczby. Trzecia – „O sposobie budowania i powiększenia miast i wsi” – zajmuje się określeniem rodzajów miast, sposobów ich budowania oraz rządem wewnętrznym miast i wsi. Wreszcie czwarta – „O sposobach uczynienia kraju wygodnym dla swych mieszkańców i o sposobach przyozdobienia go” – porusza sprawy komunikacji lądowej, organizacji służb pocztowych, wykorzystania rzek i kanałów oraz czystości i higieny w miastach, jak również zewnętrznego wyglądu miast.

We wstępie, stanowiącym część ogólną, autor definiuje policję oraz określa zasady jej działania. Nawiązując do prawa natury, stwierdza on, że wszelka działalność ustawodawcza powinna być zgodna ze „słuszością przyrodzoną”, zmierzając do „dobra powszechnego” i szczęścia obywateli. Nie może ona nadmiernie pozbawiać społeczeństwa prawa do wolności, ograniczając ją tylko o tyle, o ile to „dla powszechnego porządku i podległości koniecznej jest potrzeba”<sup>135</sup>.

<sup>132</sup> „Kraj obszerny, jakim jest Polska, po wszystkich miejscach prawie dość żyzny, a w niektórych tak żyzny, jak żaden inny kraj nie jest, tym bardziej, że u nas [podkr. moje – J. M.] rolnictwo dalekie od doskonałości [...]”. *Ibidem*, s. 27. Zob. też: *ibidem*, s. 31, 36, 39, 44, 70.

<sup>133</sup> Na przykład na s. 62 odwołuje się do poglądów J. H. Justiego.

<sup>134</sup> Z góry można jednak odrzucić autorstwo Ładowskiego, wydającego swe prace na terenie Galicji i tworzącego pod wpływem policystyki austriackiej, jak również Naxa, któremu lepiej od francuskiej znana była policja niemiecka. Również Wybicki odwoływał się głównie do wzorów pruskich, choć jemu najprędzej można by to dzieło przypisać. Brak jednoznacznych przesłanek każe zrezygnować z określenia autorstwa pracy.

<sup>135</sup> *Początkowe prawidła...*, s. 2.



Do właściwego funkcjonowania państwa konieczna jest także silna władza wykonawcza. Jej brak prowadzi bowiem do anarchii; przyznanie jej nieograniczonych uprawnień powoduje jednak tyranię. Dlatego też musi ona podlegać prawu.

W systemie prawnym państwa wyróżnia autor: prawa konstytucyjne i polityczne, do których należy m.in. określanie struktury administracji i form jej działania; prawa cywilne, chroniące własność obywateli i płynące z niej korzyści, oraz prawa policji, mające zapewnić bezpieczeństwo i wygodę mieszkańcom, jak również wpływać na rozwój gospodarczy kraju. Wszystkie one składają się na tzw. naukę rządu.

Z zawartej w pracy definicji policji wynika, że stanowi ona zespół norm administracyjnych, mających zapewnić zgodność partykularnych interesów obywateli z ogólnym dobrem kraju, przez które rozumie autor interes władzy nadrzędnej. Definicja taka jest zbliżona do koncepcji policji w ujęciu literatury kameralistycznej.

W najszerszym znaczeniu policja stanowi tu ogół prawideł ustanowionych dla dobrego bytu wewnętrznego kraju i jego mieszkańców. W znaczeniu węższym powinna być tym wszystkim, co przyczynia się do zapewnienia spokoju, porządku i bezpieczeństwa. Wreszcie w ścisłym sensie ma oznaczać „[...] prawidła szczególne, stosujące się do rzemieślników i kupców, do miar i wag, do handlu, towarów i żywności, do bezpieczeństwa, ochędostwa i ozdoby miast, do źródeł, ulic, przechadzek, dróg i innych w tym rodzaju obiektów”<sup>136</sup>.

Autor dzieli również policję, z punktu widzenia struktury wewnętrznej, na „wyższą i niższą”. Pierwsza powinna być powierzona działającej na szczeblu centralnym Komisji Policji, druga – podległym jej „magistratom”, czyli terenowym organom administracji. Do Komisji Policji ma należeć stanowienie przepisów policyjnych, których egzekucja powierzona zostaje władzom lokalnym. Te ostatnie zaleca autor wyposażać w odpowiednie środki przymusu.

Następnie przechodzi do określenia zasad, do których policja powinna się stosować bez względu na formę rządu. Po pierwsze, prawo policyjne „wypływać powinno z ducha władzy prawodawczej, jako ze swego źródła”<sup>137</sup>. Zadaniem władzy ustawodawczej jest zatem pełna kodyfikacja tego prawa. Po drugie, w przeciwieństwie do prawa sądowego, które nie wymaga częstych odmian, normy policyjne należy poddawać okresowej nowelizacji.

<sup>136</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>137</sup> *Ibidem*, s. 8.

cji i uzupełnianiu, z uwagi na obejmowanie działalnością administracyjną coraz szerszych kręgów życia społeczno-gospodarczego. Po trzecie, wykonanie tego prawa należy powierzyć ustanowionym w tym celu organom policji. Po czwarte wreszcie, w celu „[...] zapobieżenia nadużyciu władzy powierzonej magistratom, czyli niższym instancjom w przystosowaniu kar, prawo zachowywać powinno Kommissyi Policji najwyższej kar większych wymiar”<sup>138</sup>. Respektowanie tych zasad pozwoli na utrzymanie w kraju dobrego porządku i wpłynie na skuteczność działania prawa policyjnego.

Przechodząc do wyliczenia w 10 punktach zagadnień stanowiących sferę oddziaływań policji, autor stosuje klasyfikację przejętą niemal dosłownie z dzieła francuskiego policyisty Delamare’a. Ochroną ze strony policji radzi bowiem otoczyć: religię, obyczaje, zdrowie mieszkańców, żywność, urbanizację miast, bezpieczeństwo i spokój publiczny, naukę i sztuki wyzwolone, handel, rzemiosło i przemysł, na koniec – ubogich, inwalidów i żebraków<sup>139</sup>.

W odniesieniu do religii policja powinna nadzorować: budownictwo sakralne, zachowanie czystości, właściwe wypełnianie obrządków religijnych, przestrzeganie świąt oraz „znoszenie praktyk zabobonnych”.

W sferze obyczajów ma czuwać nad karczmami, domami publicznymi, domami gry i teatrami, przestrzegając zasad bezpieczeństwa i porządku.

W zakresie ochrony zdrowia policja powinna dbać o: czystość wód i powietrza, ceny i jakość żywności, zwalczanie epidemii i chorób zakaźnych, pomoc podczas klęski głodu oraz utrzymanie odpowiedniej liczby lekarzy, cyrulików, akuszerów i aptekarzy.

W zakresie urbanizacji i architektury miast do policji należą: nadzór nad budownictwem i komunikacją, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, stan bruków i czystość ulic oraz stan sanitarny urządzeń kanalizacyjnych. Nie powinna też zaniedbywać „[...] ozdoby miast, szykowania prostego domów, rynków publicznych, ozdoby z fontan, przechadzek, jednym słowem tego wszystkiego, co może mieszkanie przyjemniejszym i zdrowszym uczynić”<sup>140</sup>.

W odniesieniu do bezpieczeństwa i spokoju publicznego podkreśla autor znaczenie prewencyjnej działalności policji. Ma ono polegać na zapobieganiu „przez mądrą ostrożność” wszelkim gwałtom, kradzieżom,

<sup>138</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>139</sup> Nawet kolejność wyliczenia jest ta sama co u Delamare’a, z tą jedną różnicą, że autor *Traité de la police* włączał jeszcze do zadań policji nadzór nad służbą domową i opiekę w okresie bezrobocia. Por. N. Delamare, *op. cit.*, t. I, s. 4.

<sup>140</sup> *Początkowe prawidła...*, s. 13.

oszustwu, a także na kontrolowaniu włóczęgów, ustanawianiu straży porządkowej, oświetlaniu ulic itp.

Policja powinna popierać rozwój nauk i sztuk pięknych, bacząc również na przestrzeganie wolności druku<sup>141</sup>.

W zakresie handlu do policji należałoby czuwanie nad systemem miar i wag oraz nad bezpieczeństwem jarmarków, a także popieranie wszelkich inicjatyw związanych z rozwojem handlu.

Rzemiosło i przemysł byłyby podległe policji w sprawach oceny jakości wyrobów i opieki nad robotnikami; miałyby ona także ułatwiać zbyty towarów i przyczyniać się do rozwoju gospodarczego kraju.

Sfera opieki społecznej była ostatnią z wyliczonych przez autora domen działania policji. W tym zakresie policja powinna podejmować czynności prowadzące do likwidacji żebractwa, mianowicie budowę szpitali, przytułków oraz zatrudnianie osób pozbawionych pracy.

Kończąc swe rozważania, autor rozprawy stwierdza, „[...] że do wygodnego jestestwa mieszkańców, jakiego bądźkolwiek kraju niedość na tym, aby był ucywilizowanym, potrzeba w nim koniecznie policji [...]”, którą należy przy tym stale udoskonalać.

*Początkowe zasady policji* są jedynym w Polsce przedrozbiorowej dziełem w całości poświęconym zagadnieniom policji. Ujęte w formę podręcznika nauki administracji, traktuje o tych wszystkich problemach, które ówczesna policystyka zaliczała do sfery oddziaływań państwa, a ściślej – administracji publicznej. Obok zagadnień demograficznych mamy tu cały kompleks spraw związanych z rozwojem i zarządkiem miast i wsi, z komunikacją, bezpieczeństwem, opieką społeczną i zdrowotną, jak również szeroko rozumianą działalnością gospodarczą państwa. Rozprawa ukazała się zapewne jeszcze w czasie obrad Sejmu Czteroletniego i – jak można się domyślać – miała służyć pomocą w dalszej rozbudowie policji krajowej<sup>142</sup>. Mogła być także wykorzystana jako rodzaj instruktarza dla aparatu urzędniczego magistratur wykonawczych. Wydarzenia, które wkrótce nastąpiły, bez wątpienia znacznie osłabiły jej przydatność.

Wydanie w języku polskim podręcznika nauki policji świadczy bezsprzecznie o sporym zainteresowaniu tą problematyką wśród twórców

<sup>141</sup> Autor, jak widać, w przeciwieństwie do większości policystów jest przeciwnikiem cenzury publikacji.

<sup>142</sup> Mało prawdopodobne zdaje się wydanie *Początkowych zasad* w II połowie 1792 roku. Zarówno bowiem okres wojny polsko-rosyjskiej, jak i późniejsze rządy Targowicy nie sprzyjały z pewnością tego rodzaju publikacjom.

nowego modelu ustrojowego Rzeczypospolitej. *Początkowe prawidła policji* mogły przybliżyć problematykę policyjną szerszym rzeszom czytelników, a tym samym – przyczynić się do lepszego jej poznania i zastosowania w praktycznych rozwiązaniach.

Należy stwierdzić, że w okresie Sejmu Czteroletniego publicystyka polityczno-ustrojowa szczególną wagę przywiązywała do zagadnień reformy władzy wykonawczej. Wysunięto tu wiele nowych koncepcji, jak chociażby odnośnie do podziału terytorialnego państwa czy zasady jednoosobowości administracji lokalnej. Zarząd państwa miał się oprzeć na zasadach centralizmu i biurokratyzmu, stosowanych wówczas w większości krajów europejskich. Jednym z przejawów biurokratyzmu był postulat fachowości aparatu urzędniczego i płatności służby w administracji. W licznych pracach domagano się kodyfikacji prawa policyjnego, jak również wewnętrznej i sądowej kontroli administracji. Rozbudowano także koncepcję policji wiejskiej. Postulaty te znalazły swe odbicie w przeprowadzonych w latach 1788–1792 reformach zarządu wewnętrznego państwa.



## ROZDZIAŁ IV

### Wpływy policystyczne w polskiej myśli administracyjnej XVIII stulecia

Literatura policystyczna XVIII stulecia dała niewątpliwie asumpt do przekształceń administracji większości państw europejskich w kierunku nowoczesnej formy działań prawnych i nowożytnej struktury organizacyjnej. Stanowiła ponadto bazę, na której zaczęły się rozwijać w następnym stuleciu nauki administracyjne<sup>1</sup>. Szczególnie idea „uszcześliwienia poddanych”, wraz z katalogiem wskazań i środków do jej realizacji, przyczyniła się do rozwoju koncepcji administracji świadczącej, ukierunkowanej na zaspokajanie potrzeb społecznych<sup>2</sup>.

Wydaje się, że ta właśnie sfera aktywności policystyki – pozbawiona naturalnie elementów nadmiernej ingerencji ze strony państwa i charakteru wyrazicielki interesów władzy absolutnej – mogła zostać zaakceptowana także w XVIII-wiecznej Polsce<sup>3</sup>. Dokładna analiza wpływów nauki policji na polskie piśmiennictwo tego okresu będzie jednak wymagać osobnych badań komparatystycznych<sup>4</sup>. Poniższa próba stanowi zatem jedynie wskazanie dalszego kierunku tych badań.

---

<sup>1</sup> Por. na temat znaczenia i aktualności nauk kameralistycznych: I. Bog, *Ist die Kameralistik eine untergegangene Wissenschaft?*, [w:] *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte*, wyd. F. Krafft, t. IV, 1981, s. 61–72.

<sup>2</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *op. cit.*, s. 19–20.

<sup>3</sup> Podobnie wypowiada się B. Leśnodorski w: *Administracja...*, s. 531–532, twierdząc, że: „oświecona Rzeczpospolita» przy poszanowaniu tradycyjnych wolności osobistych i politycznych szlachty i przy rozciągnięciu ich na górę mieszczaństwa – winna była realizować w gruncie rzeczy podobne zadania, jak te, które formułowała doktryna, po części i praktyka oświeconego absolutyzmu, ale w inny sposób. [...] Ciekawe jest, że niektóre z zamierzonych celów [policystyki – dop. J. M.] były w gruncie rzeczy dość podobne w państwach o ustroju liberalnym i absolutnym. Natomiast ogromna różnica dotyczyła sposobu wykonywania władzy i jej zakresu [...]”. Na przenikanie do Polski pewnych wzorców administracyjnych z państw oświeconego absolutyzmu zwraca także uwagę A. Czaja, *Ostatnie...*, s. 10, 25. Zob. też *idem*, *Między tro-*

<sup>4</sup> Badania takie powinny być przeprowadzone przy wykorzystaniu możliwie pełnego katalogu dzieł XVIII-wiecznych policystów. Z uwagi na brak w Polsce większości tych prac analiza porównawcza wymagałaby badań prowadzonych za granicą.

Rozważenia wymaga kwestia, czy dzieła policystów były w Polsce znane oraz w jaki sposób idee w nich przedstawione mogły przeniknąć do twórczości polskich pisarzy XVIII wieku.

W zbiorach bibliotecznych zachowała się pewna liczba egzemplarzy fundamentalnych dla nauki policji prac Delamare'a, Justiego i Sonnenfelsa. Część z nich przeniknęła do polskich bibliotek niewątpliwie w okresie rozbiorów (dotyczy to zwłaszcza egzemplarzy znajdujących się na terenie Śląska i Wielkopolski), pewna jednak liczba pochodzi najprawdopodobniej ze zbiorów XVIII-wiecznych<sup>5</sup>. Można zatem przypuścić, że dostęp do nich – choć niełatwy – był jednak możliwy. Dotyczyło to naturalnie wyłącznie prac najbardziej znanych, gdyż większość niezwykle bogatej literatury kameralistyczno-policystycznej nie była osiągalna w Polsce<sup>6</sup>.

Inną drogą zapoznania się z dorobkiem nauki policji były podróże zagraniczne Polaków, a także studia odbywane przez nich poza granicami kraju. Jak już wcześniej zaznaczono, naukę policji wykładano wówczas na większości uniwersytetów w Rzeszy Niemieckiej, a więc możliwość uczęszczania na wykłady z tego przedmiotu była – dla zainteresowanych tą prob-

<sup>5</sup> Dotyczy to znajdującego się w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego dzieła J. H. Justiego *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policy-Wissenschaft* (pozostałe egzemplarze są przechowywane w Bibliotece Uniwersytetu Poznańskiego, Wrocławskiego oraz w Bibliotece Śląskiej), a zwłaszcza J. Sonnenfelsa *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*, którego egzemplarze znajdują się w Bibliotece Narodowej, Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego, w Zbiorach Ossolineum oraz w Bibliotece UMCS (ponadto w Bibliotece Uniwersytetu Wrocławskiego, Poznańskiego i w Bibliotece Śląskiej). Także N. Delamare'a *Traité de la police* jest przechowywany w Bibliotece Narodowej (dwa egzemplarze), Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego i w Zbiorach Czartoryskich (tylko t. IV). J. Rudnicka podaje ponadto, że dzieło Delamare'a znajdowało się w księgozbiorze marszałka Stanisława Lubomirskiego, skąd dostało się później do zbiorów Potockich, zaś na podstawie ówczesnej książki wypożyczeń można stwierdzić, iż było ono często czytane (por. J. Rudnicka, *Czytelnicy w bibliotece warszawskiej marszałka Lubomirskiego*, „Przegląd Biblioteczny” 1958, nr 2, podaje za: A. Zahorski, *Centralne...*, s. 24).

<sup>6</sup> Dzieła mniej znanych policystów należą do rzadkości w polskich zbiorach bibliotecznych. Ponadto większość z nich znajduje się w bibliotekach rozmieszczonych na ziemiach byłego zaboru pruskiego, gdzie trafiły zapewne dopiero w XIX wieku. W księgozbiorach Polski centralnej natrafiłem jedynie na prace: G. H. von Berga, *Handbuch der Deutschen Polizeyrechts*, Hannover 1799–1800 (Biblioteka Jagiellońska.); J. H. L. Bergiusa, *Polizey- und Cameral-Magazin*, Frankfurt am Main 1761–1774 (Biblioteka Uniwersytetu Łódzkiego); *idem*, *Neues Polizey- und Cameral-Magazin*, Leipzig 1775–1780 (Biblioteka Uniwersytetu Łódzkiego); F. J. Boba, *Von dem Systeme der Policywissenschaft und dem Erkenntnisgrundsatze der Staatsklugheit und ihrer Zweige*, Freiburg i Br. 1779 (Biblioteka Jagiellońska); J. F. Pfeiffera, *Berichtigungen berühmter Staats-Finanz-Polizei-Cameral-Commerz und ökonomischer Schriften dieses Jahrhunderts*, 1782 (Biblioteka Ossolińskich), przy czym nie wiadomo, czy egzemplarz ten pochodzi ze starego łwowskiego zasobu; *idem*, *Lehrbegriff sämtlicher Oeconomischer und Cameralwissenschaften*, Mannheim 1772 (Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego). Jednocześnie jest bardzo prawdopodobne, że egzemplarze będące w posiadaniu Biblioteki Jagiellońskiej to nabytki z okresu zaboru austriackiego. Nie ma w ogóle prac P. C. G. Hohenthala, J. H. Junga czy J. J. Mosera (są jedynie jego prace dotyczące prawa państwowego), jak również K. G. Rössiga.



lematyką Polaków – w pełni realna. O znacznej liczbie polskich słuchaczy na niemieckich uczelniach w XVIII stuleciu mogą świadczyć m.in. dysertacje doktorskie przez nich tam pisane, często dotyczące polskich zagadnień ustrojowych<sup>7</sup>.

Nie sposób wreszcie pominąć faktu, że informacje o przeprowadzonych – zwłaszcza w II połowie XVIII wieku – reformach administracji centralnej i lokalnej w państwach oświeconego absolutyzmu przenikały do Polski zarówno za pośrednictwem naocznych świadków, jak i poprzez licznie ukazujące się wówczas w czasopiśmie artykuły i relacje<sup>8</sup>.

Nie oznacza to bynajmniej, że nauka policji znalazła w Polsce szczególnie podatny grunt lub że jej oddziaływanie na polskich pisarzy było dominujące. Wielu ówczesnych autorów najprawdopodobniej nie było zaznajomionych bliżej z jej dorobkiem i tworzyło z potrzeby chwili, wysuwając – na podstawie obserwacji stosunków polskich i własnych przemyśleń – konkretne postulaty reorganizacji administracji. W poglądach pewnej grupy pisarzy można jednak zauważyć wyraźne wpływy doktryny kameralistycznej, także w jej aspekcie policystycznym. Hipoteza ta wymaga prezentacji problematyki właściwej dla nauki policji, pojawiającej się w pracach polskich publicystów doby Oświecenia.

Już samo używanie przez ówczesnych autorów terminu „policja” w znaczeniu szeroko pojętej administracji zdaje się stanowić wyraz przenikania do Polski poglądów właściwych europejskiej nauce policji. Z terminem tym możemy się spotkać już w I połowie XVIII wieku w pracach Stanisława Leszczyńskiego, Andrzeja Załuskiego i Stanisława Konarskiego. Leszczyński zagadnieniu policji poświęcił nawet osobny rozdział w *Głosie wolnym wolność ubezpieczającym*, określając ją mianem podstawowej reguły, na której należy oprzeć zarząd wewnętrzny państwa<sup>9</sup>. Ograniczał ją zresztą wyłącznie do roli stymulatora porządku publicznego.

Załuski w swym projekcie reformy skarbowej, wysuniętym w 1744 roku, obok policji bezpieczeństwa wyróżniał także policję drogową i handlową.

<sup>7</sup> Zbiór takich dysertacji, znajdujący się m.in. w Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte we Frankfurcie nad Menem, obejmuje około 70 tysięcy pozycji. Już wrywkowy ich przegląd pozwala znaleźć pewną liczbę prac pisanych przez autorów polskich. Dokładniejsze ich przebadanie mogłoby przynieść interesujące rezultaty (informację tę uzyskałem od prof. dra L. Łysiaka).

<sup>8</sup> Sporą ilość takich informacji przynoszą artykuły zamieszczone w „Pamiętniku Historyczno-Politycznym” Świtkowskiego oraz w „Dzienniku Handlowym i Ekonomicznym”. Por. np.: *O cechach. Przez jednego intendenta policji*, „Dziennik Handlowy” 1792, s. 168–169; „Pamiętnik Historyczno-Polityczny” 1783, t. I, s. 106–107; t. III–IV, s. 447–448; 1785, t. I–II, s. 17–49 oraz s. 351–361.

<sup>9</sup> S. Leszczyński, *op. cit.*, s. 144–145.

W dalszych pracach autorzy obejmowali terminem „policja” coraz szerszy krąg zagadnień z zakresu administracji wewnętrznej państwa.

Niektóre spośród ówczesnych prac posiadają cechy właściwe dla literatury kameralistyczno-policystycznej. Dotyczy to zwłaszcza prac powstałych w okresie od lat siedemdziesiątych do dziewięćdziesiątych XVIII wieku. Szczególnie wyraźnie dostrzegalne są wpływy samej kameralistyki, której recepcja na gruncie polskim była łatwiejsza, jako że przystawała ona – jako nauka ekonomiczna – również do „oświeconych republik”.

Wydane w 1775 roku anonimowe *Réflexions politiques sur l'administration intérieure de la Pologne* preferują wyraźnie model państwa policyjnego. Zapewnienie bezpieczeństwa poddanym składa autor w ręce dziedzicznego monarchy i podległych mu urzędników, wyposażonych w szeroki zakres władzy policyjnej. Pracę cechuje wyraźny wpływ nauki policji w jej klasycznym – ściśle powiązanim z absolutyzmem – kształcie.

W podobnym tonie utrzymana była przypisywana Remigiuszowi Ładowskiemu anonimowa rozprawa zatytułowana *Krótkie zebranie trzech praw początkowych*. Oparta na koncepcjach policystyczno-kameralistycznych oświeconego absolutyzmu, wyróżnia się nieskrywaną sympatią dla tej właśnie formy rządów. Autor, sugerując ograniczenie nadmiernej wolności i swobód obywatelskich, powierzał realizację ochrony tych praw organom administracji państwowej, co – w połączeniu z obowiązkiem świadczenia przez poddanych pomocy na rzecz państwa – miało się przyczyniać do realizacji eudajmonistycznej koncepcji uszczęśliwienia społeczeństwa. Nadzorem ze strony policji radził objąć szpitalnictwo i ochronę zdrowia, zagadnienia higieny i rozwój komunikacji. Państwo powinno dążyć do zwiększenia zaludnienia kraju oraz troszczyć się o odpowiedni poziom edukacji, który umożliwiłby obsadę urzędów w administracji osobami wysoko kwalifikowanymi. Do państwa należałaby również troska o poziom moralny społeczeństwa i właściwy stopień religijności, a także sprawy rozwoju rolnictwa, ogrodnictwa, leśnictwa, zwalczanie żebractwa, urbanistyka miast, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, ewidencja ruchu ludności, cenzura druków, zwalczanie gier hazardowych itp. Autor wymienia zatem bardzo wiele zagadnień z zakresu zarówno policji bezpieczeństwa, jak i policji dobrobytu, przedstawianych w duchu nauki policji. O znajomości tej problematyki przez autora mogą świadczyć obfite zapożyczenia z dzieła Christiana Wolffa *Ius naturae*.

Jedną z prób dostosowania koncepcji właściwych literaturze kameralistyczno-policystycznej do warunków i modelu ustrojowego Rzeczypospolitej – poprzez przybranie ich w formę republikańską – stanowi twórczość

Józefa Wybickiego. W *Myślach politycznych o wolności cywilnej* szeroko zajął się on zagadnieniami wzrostu populacji, a także potrzebą stworzenia silnej administracji, której działalność będzie się opierać na systemie prawa policyjnego. W *Listach patriotycznych* propagował reformy oparte na wzorach kameralistycznych, co przejawiało się w postulatach interwencjonizmu państwowego w sprawach gospodarczych oraz wyraźnej ingerencji administracji w poszczególne sfery życia społecznego. Był zdecydowanym rzecznikiem rozwoju szpitalnictwa i opieki społecznej oraz rozbudowy sieci komunikacyjnej kraju. Sporo miejsca Wybicki poświęcił też sprawom bezpieczeństwa, troskę o nie przenosząc zarówno na organy administracji, jak i na sądownictwo, którego – jak większość policystów – zdawał się nie wyodrębniać ze sfery działalności administracyjnej. Zakres działań policji u Wybickiego w wielu punktach jest zbieżny z poglądami wyrażanymi przez Wolffa, Justiego czy Sonnenfelsa. Podobieństwo to nie może być całkiem przypadkowe i świadczy o niewątpliwych kontaktach autora *Myśli politycznych* z niemiecką literaturą policyjną.

Innym przedstawicielem typowo kameralistycznego kierunku w polskiej publicystyce XVIII wieku był Ferdynand Nax. Podobnie jak Wybicki postulował on opracowanie spójnego systemu prawa policyjnego, będąc w tej mierze jednym z prekursorów tworzenia zrębów prawa i postępowania administracyjnego. Wypowiadał się również za poddaniem handlu i przemysłu kontroli administracji państwowej, powołując się przy tym na wzory czerpane z literatury kameralistycznej. W *Wykładzie początkowych prawideł ekonomiki politycznej* do zadań administracji państwowej zaliczał troskę o powiększenie liczby ludności, rozwój rolnictwa, handlu, przemysłu oraz komunikacji, a także wprowadzenie nowego podziału administracyjnego państwa. Wzrost zaludnienia – będący jednym z zasadniczych problemów poruszanych w literaturze policyjnej – Nax uzależniał od: zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa, dbania o dobre obyczaje, rozwoju opieki społecznej i zdrowotnej oraz należytej kontroli administracyjnej poziomu i cen żywności, a także roztoczenia opieki ze strony policji nad ludnością wiejską, od której zależy poziom zaopatrzenia kraju w żywność. Poza tym u pisarza tego można dostrzec doskonałą znajomość literatury kameralistycznej, zwłaszcza w jej aspekcie ekonomiczno-skarbowym.

Także u Wilhelma Horalka możemy się spotkać z podobnym jak u większości pisarzy policyjnych określeniem zadań policji. Ma ona bowiem troszczyć się o spokój, bezpieczeństwo i porządek w państwie, kontrolować miary i wagi, czuwać nad zdrowiem mieszkańców i rozwojem szpitalnictwa,

a poza tym zajmować się bezpieczeństwem przeciwpożarowym, statystyką ludności, komunikacją i urbanistyką.

W 1792 roku ukazały się *Początkowe prawidła policji ogólnej*, stanowiące pierwsze – i jedyne w Polsce przedrozbiorowej – dzieło poświęcone w całości działalności policji. Miało ono formę podręcznika nauki administracji i traktowało o tych wszystkich problemach, które ówczesna policystyka zaliczała do sfery oddziaływań państwa, a ściślej – administracji publicznej. Praca została oparta na układzie przejętym niemal dosłownie z *Traktatu o policji* Delamaré'a; cała treść dzieła wskazuje zresztą na jego kompilacyjny charakter. Nie wnikając w ocenę wartości naukowej tego dzieła, należy podkreślić, że niewątpliwie przybliżała ona problematykę policyjną polskim autorom, jak również mogła służyć jako rodzaj instruktarza policji dla aparatu urzędniczego magistratur wykonawczych. Zbyt późne wydanie osłabiło zapewne znaczenie, a także możliwość praktycznego zastosowania tego dzieła.

Większość ówczesnych polskich prac była pozbawiona tak silnego oddziaływania literatury kameralistycznej, niemniej niektóre charakterystyczne dla niej problemy możemy odnaleźć w dziełach znacznej części autorów. Te pojedyncze niekiedy zagadnienia, właściwe dla nauki policji, nie muszą oczywiście bezpośrednio dowodzić recypowania poglądów policystów, świadczą jednak o rozwoju w polskim piśmiennictwie XVIII wieku zainteresowania problematyką z zakresu administracji świadczącej, tak typową dla europejskiej literatury politycznej doby Oświecenia. Poruszane przez polską publicystykę zagadnienia wskazują na uświadamianie sobie potrzeb wypływających ze stopnia rozwoju zarówno społeczeństwa, jak i nowożytnego państwa. Przekonują także o tym, że polska myśl administracyjna nie była zapóźniona w stosunku do myśli innych państw europejskich<sup>10</sup>.

Problematykę właściwą dla nauki policji pojawiającą się w pracach polskich autorów można ująć w omówione niżej grupy tematyczne.

#### ZAGADNIENIA WZROSTU POPULACJI I EWIDENCJI RUCHU LUDNOŚCI

Poza wymienionymi wyżej pracami, należącymi do nurtu typowo policystycznego w polskim piśmiennictwie, zagadnienie powiększenia liczby ludności było podejmowane także przez innych autorów. Wzrost zaludnie-

<sup>10</sup> Podobny pogląd w odniesieniu do przyjętych w zakresie administracji państwowej rozwiązań wyraża A. Czaja, *Ostatnie...*, s. 512.

nia kraju, traktowany jako główne źródło bogactwa, pojawiał się już w projekcie Andrzeja Załuskiego, wysuniętym na sejmie grodzieńskim w 1744 roku. W tym samym okresie z podobnym postulatem wystąpił wojewoda mazowiecki Stanisław Poniatowski, domagając się ograniczenia liczby osób wstępujących do klasztorów, popierania małżeństw oraz opieki państwa nad rodzinami wielodzietnymi. Antoni Popławski uważał wzrost liczby ludności za podstawowy cel działalności państwa, wiążąc to zagadnienie z koniecznością stworzenia takiego modelu administracji, który zapewniłby bezpieczeństwo osobiste wszystkim mieszkańcom kraju. Również Jacek Jezierski, zapewne wzorując się na dobrze mu znanej administracji pruskiej, występował jako zwolennik zwiększania populacji poprzez ściąganie do Polski cudzoziemców. Warunkiem powodzenia tej akcji miało być istnienie w kraju sprawnie działającej policji.

Publicystyka doby stanisławowskiej szeroko postulowała także prowadzenie stałych spisów ludności. Zalecenie takie znajdujemy w projekcie Augusta Sułkowskiego z 1776 roku, a także w artykułach zamieszczanych w „Dzienniku Handlowym”.

#### ROZWÓJ SZPITALNICTWA I OPIEKI SPOŁECZNEJ

Propozycje poprawy istniejącej sytuacji możemy odnaleźć już u wspomnianego wyżej Stanisława Poniatowskiego. W *Liście ziemianina do pewnego przyjaciela z inszego województwa* występował on z postulatami zwalczania żebractwa poprzez zatrudnianie osób pozbawionych stałego zajęcia i zakładanie przytułków. Domagał się ponadto roztoczenia przez państwo opieki nad sierotami oraz rozbudowy szpitalnictwa. Zagadnieniom walki z plagą żebractwa poświęcone były prace Wincentego Skrzetuskiego, *Uwagi obywatelskie nad żebrakami* Adama Okęckiego czy anonimowe *Nowe usiłowania względem uprzątnienia z ulic warszawskich żebraków*.

Liczne były także propozycje dotyczące rozwoju opieki lekarskiej, zamieszczane w „Pamiętniku” Świtkowskiego (jak np. *Rady jednego obywatela względem zachowania zdrowia obywateli krajowych, a przeto pomnożenia ludności w Polsce*). Na uwagę zasługuje także *Obwieszczenie marszałkowskie* z 1784 roku, będące projektem zorganizowania w Warszawie rozbudowanej policji lekarskiej. Wypada jednak zaznaczyć, że problematyka ta nie była całkiem nowa, a jedynie na XVIII stulecie przypada znaczny jej rozwój. Wiązał się on zresztą także z uzależnianiem wzrostu liczby ludności (jakkż typowego dla tego okresu postulatu) od właściwego stanu zdrowotnego społeczeństwa.

## USPRAWNIENIE KOMUNIKACJI

Postulaty: rozwoju i należytego utrzymania sieci dróg, usławnienia rzek, budowy mostów i grobli, pojawiały się w polskiej publicystyce już w czasach saskich. Pisał o tym Andrzej Załuski; również Stanisław Konarski powierzał swej Radzie Rezydentów nadzór nad bezpieczeństwem komunikacji. Antoni Popławski domagał się rozbudowy kanałów, policyjnej ochrony gościńców i traktów publicznych, poprawy stanu dróg i spławności szlaków wodnych, zaś Józef Wybicki poświęcił temu zagadnieniu osobną broszurę pt. *Wykład sposobów do rzekospławności i handłów wprowadzenia*. Z problematyką komunikacji związane były także prace Skrzetuskiego i Stroynowskiego oraz liczne artykuły w „Dzienniku Handlowym” i „Pamiętniku Historyczno-Politycznym”<sup>11</sup>. Utrzymania dróg i mostów w należyтым stanie domagała się również szlachta w instrukcjach i laudach sejmikowych. Ta charakterystyczna dla nauki policji problematyka zbiegała się tu niewątpliwie z konkretnymi, żywotnymi potrzebami mieszkańców kraju.

## POSTULAT STWORZENIA SYSTEMU PRAWA POLICYJNEGO

Propozycje w tym zakresie, charakterystyczne szczególnie dla francuskiej nauki policji, pojawiały się także na gruncie polskim. *Nauka prawa przyrodzonego* Hieronima Stroynowskiego uzależniała skuteczność i sprawność działania administracji od istnienia dobrych „ustaw porządkowych”, w czym można dostrzec postulat konieczności regulacji prawnej tego kręgu zagadnień. Proponowany przez Józefa Kossakowskiego system prawa policyjnego miał określić kompetencje magistratur wykonawczych oraz ich strukturę, a także przynieść regulację prawnoadministracyjną spraw „gospodarstwa powiatowego”, takich jak: komunikacja, budownictwo, szpitalnictwo, opieka społeczna i ochrona porządku publicznego. Według Konstantego Platera opracowanie „instruktarza policji i rządu miejskiego” miało się przyczynić do ujednolicenia systemu prawa policyjnego w miastach. Także Tadeusz Mostowski występował na Sejmie Czteroletnim z żądaniem rozbudowy ustawodawstwa w zakresie policji, zastrzegając, aby stworzyło ono jednolity system prawa policyjnego w całym kraju, przyczyniając się w ten sposób do poprawy stanu bezpieczeństwa i wygody ży-

---

<sup>11</sup> Por. cyt. wyżej *Sposoby Sandomierzanina...*, s. 443; *O transporcie spławnym...*, s. 674; *Uwagi i rady patriotyczne...*, s. 317–322.

cia mieszkańców. Wszystkie te propozycje wskazują na dostrzeganie już w XVIII wieku potrzeby kształtowania norm z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

#### WYMÓG KWALIFIKACJI W SPRAWOWANIU URZĘDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Zbiurokratyzowania administracji i wprowadzenia płatnej służby w jej organach domagał się Hieronim Stroynowski, a także Franciszek Czap-ski w swej pracy *Dom nadwerężonej Rzeczypospolitej*. Ksiądz August Sułkowski w projekcie pochodzącym z 1773 roku postulował nawet założenie specjalnej szkoły wyższej dla szlachty, w której nauczano by polityki, ekonomii oraz nauki moralności i która miałyby dostarczać kandydatów do urzędów państwowych, w tym także administracyjnych. Również Józef Puszet w pracy *O uszczęśliwieniu narodów*, poświęcając osobny rozdział rozdawnictwu urzędów, podkreślał, że od właściwego systemu ich obsadzania zależy w dużej mierze sprawność działania administracji. Twierdził, że osoba ubiegająca się o urząd administracyjny powinna legitymować się odpowiednimi kwalifikacjami; radził dopuścić do urzędów osoby stanu nie-szlacheckiego oraz zakazać sprzedaży funkcji państwowych. Wreszcie autor rękopiśmiennego *Projektu formy rządu narodu polskiego* uzależniał piastowanie urzędów administracji wojewódzkiej od posiadania znajomości prawa, potwierdzonej ukończeniem odpowiedniej szkoły, oraz od dwuletniej praktyki administracyjnej. Pełna realizacja tych postulatów nastąpiła jednak dopiero w kolejnym stuleciu.

#### NADZÓR POLICJI NAD LUDNOŚCIĄ ŻYDOWSKĄ

Problem ten poruszano w ówczesnej publicystyce stosunkowo często. Znamienne pod tym względem są *Myśli polityczne dla Polski* z 1789 roku oraz *Odpowiedź powróconego do życia z wieczności Polaka na odezwę zmarłego Szławskiego posła krakowskiego*<sup>12</sup>. Autorzy, podobnie jak Justi, radzą poddać ludność żydowską ścisłemu nadzorowi ze strony policji, upatrując w napływie Żydów do Polski przyczynę upadku miast i pogorszenia w nich stanu higieny.

---

<sup>12</sup> *Odpowiedź powróconego do życia z wieczności Polaka na odezwę zmarłego Szławskiego posła krakowskiego*, [s.l., s.a.] (druk ulotny).



## ZAGADNIENIE POLICJI WIEJSKIEJ

Najpełniejsze ujęcie problematyki policji wiejskiej, obok prac Popławskiego, Ładowskiego i Wybickiego, stanowił projekt *Zastanowienie się nad całym krajem włościanami*<sup>13</sup>. Tworzył on podwaliny pod rozwinięty system tej policji, nieodbiegający w zasadzie od przyjętego w państwach oświeconego absolutyzmu. Powierzenie policji wiejskiej specjalnym sądom działającym z upoważnienia władzy państwowej i ograniczającym jurysdykcję patrymonialną oraz zakładanie we wsiach kas groszowych, z przeznaczeniem ich na cele opieki społecznej przypominają koncepcje Jana Henryka Justiego. Poddanie nadzorowi administracyjnemu państwa stosunków panujących w prywatnych dobrach szlachty budziło jednak wówczas żywy sprzeciw ze strony warstw uprzywilejowanych, toteż realizacja tych zamierzeń stała się możliwa dopiero po wydaniu Uniwersału połanieckiego w czasie insurekcji kościuszkowskiej.

## UJEDNOLICENIE SYSTEMU MIAR I WAG

Zagadnienie to, poruszane przez pisarzy nurtu policystycznego w polskiej publicystyce, możemy odnaleźć także u Wincentego Skrzetuskiego, który zalecał przestrzeganie ustanowionych przez państwo jednolitych miar i wag, nadzór nad nimi powierzając lokalnym organom administracji. Sprawa ta była omawiana także w „Dzienniku Handlowym”<sup>14</sup> oraz w *Myślach politycznych dla Polski*, gdzie system miar i wag został włączony do zadań policji krajowej. Zapadła już w 1764 roku uchwała sejmowa, zalecająca ujednolicenie tego systemu, nie była niestety respektowana.

## PORZĄDEK PRZECIWPOŻAROWY

Bezpieczeństwa przeciwpożarowego dotyczył ogłoszony w 1779 roku przez marszałka Lubomirskiego *Porządek ogniowy w Warszawie*, obejmujący swym zasięgiem stolicę. Niezrealizowany projekt stworzenia Kasy

<sup>13</sup> Zagadnienie polepszenia sytuacji ekonomicznej i prawnej ludności wiejskiej było przedmiotem zaginionego projektu tzw. *Konstytucji ekonomicznej*, opracowanej przez ks. Michała Ossowskiego w czasie obrad Sejmu Czteroletniego. Por. J. Dihm, *Sprawa konstytucji ekonomicznej z 1791 r.*, Warszawa 1959, zwłaszcza s. 302–346.

<sup>14</sup> *O handlu wewnętrznym...*, s. 76; *List 3 P.K.*..., s. 155.

Generalnej Ogniowej wysuwał także kapitan Ossudy. Również ordynacje miejskie zawierały propozycje organizacji straży pożarnej (np. Ordynacja miasta Krakowa z 1778 roku). Zagadnienie to poruszali w swych pracach Remigiusz Ładowski i Wilhelm Horalek.

#### ORGANIZACJA SŁUŻB POCZTOWYCH

Liczne rękopiśmienne propozycje usprawnienia działalności poczt zawierają dwa osobne poszyty przechowywane w Zbiorze Popielów w AGAD. Zawarty w nich został obszerny plan reformy tego działu administracji specjalnej, postulujący stworzenie centralnego resortu poczt z dyrektorem generalnym na czele. Ujednolicenia taksy opłat pocztowych i regularności kursowania poczty domagała się także ówczesna prasa<sup>15</sup>.

#### POLICJA BUDOWLANA

Publicystyka radziła objąć nadzorem administracyjnym urbanistykę i architekturę miast, postulując rozwiązania zbliżone do stosowanych w innych krajach. Problematyce tej poświęcony został nawet odrębny *Projekt do urzędu budowniczych policji*, autorstwa architekta Piotra Aignera, proponujący powołanie w każdej prowincji „budowniczego generalnego”, zaś w województwach – podległych mu „konduktorów”, wyposażonych w szerokie uprawnienia z zakresu policji budowlanej.

\*\*\*

Jak wynika z przedstawionych w niniejszym opracowaniu rozważań, europejska nauka policji wywierała wpływ na polskie piśmiennictwo XVIII stulecia. Dotyczy to szczególnie tych prac, których tematyka w znacznym stopniu była pokrewna doktrynie kameralistyki. U innych autorów wpływy te istnieją również, choć są już mniej wyraźne, często może przypadkowe. Należy także podkreślić, że niekiedy brak ich całkowicie. Można zatem przyjąć, że nauka policji nieobca była części polskich autorów, choć z pewnością daleka jeszcze od zdominowania całego

---

<sup>15</sup> Por. *Respons z Warszawy żalącemu się obywatelowi na drogość i nieregularność poczt krajowych*, „Gazeta Warszawska” 1777, nr 95.

piśmiennictwa. Zastosowane w polskiej publicystyce wzory zaczerpnięte z nauki policji – pozostawiając na uboczu teoretyczne rozważania nad rolą policji w służbie władzy absolutnej – dotyczyły najczęściej prób ukształtowania w kraju podwalin administracji świadczącej, ukierunkowanej na zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych. W mniejszym stopniu dają się one zauważyć w odniesieniu do konkretnych propozycji struktury organizacyjnej administracji poszczególnych szczebli, gdzie przeważają zdecydowanie elementy rodzimej tradycji. Przejawiają się one chociażby w zasadzie obieralności urzędników – z ciągle jeszcze widocznymi tendencjami ich dożywotności, w wyraźnym zaznaczeniu udziału sejmików w życiu administracyjnym kraju, często także w braku rozgraniczenia kompetencji wewnątrz samej administracji<sup>16</sup>. Stanowiło to zresztą charakterystyczną dla okresu stanisławowskiego próbę łączenia tradycyjnie polskich urzędów administracyjnych z nowymi potrzebami, tendencjami i postulatami. Świadectwem takiego właśnie połączenia było wszak całe dzieło Sejmu Czteroletniego.

Wypada na koniec podkreślić również i te elementy w polskiej myśli administracyjnej doby Oświecenia, które świadczą o jej znacznej w wielu proponowanych rozwiązaniach oryginalności, a niekiedy wręcz o nowatorstwie.

Przed wszystkim ówczesna publicystyka, omawiając podstawy funkcjonowania administracji, podkreślała z reguły prymat uchwalonego na sejmie prawa nad działalnością wykonawczą. Różniła się pod tym względem zasadniczo od teorii głoszonych w monarchiach absolutnych, według których panujący, stanowiąc prawo, nie był nim wiązany, a co za tym idzie – organy administracji, podlegając monarsze, działały przede wszystkim w interesie władzy, nie zaś poszczególnych obywateli.

Poddanie działalności administracyjnej przepisom prawa przyczyniło się niewątpliwie do wysuwania przez część autorów koncepcji instytucji zbliżonych do dzisiejszej instytucji kontroli administracji.

<sup>16</sup> Przykładem tego mogą być koncepcje Popławskiego i Kollataja przypisujące istotną rolę w kształtowaniu prawa administracyjnego i jego realizacji sejmikom gospodarskim, jak również występujący u większości autorów postulat powoływania do centralnych organów administracji członków obu izb sejmowych, a co za tym idzie – brak konsekwentnego rozgraniczenia między władzą prawodawczą i wykonawczą. Zasady dożywotności i obieralności urzędników, pojawiające się często w ówczesnej publicystyce, wywodziły się z pewnością z niechęci większości autorów do przyjmowania rozwiązań niosących ze sobą ryzyko nadmiernego wzmocnienia władzy centralnej, a w konsekwencji – zbliżenia się do absolutystycznej formy rządów. Zdarzały się jednak wyjątki. Na przykład S. Leszczyński postulował wprowadzenie sześcioletniej kadencji przy wyborze urzędników prowincjonalnych, zaś Plater, obok zasady czasowości piastowania urzędów, wysuwał także propozycję ich obsady w drodze nominacji królewskiej.

Z propozycją taką jako pierwszy wystąpił Michał Wielhorski, głosząc potrzebę wprowadzenia zaskarżalności decyzji rad wojewódzkich do naczelnych organów wykonawczych. Można się w tym dopatrzeć pierwowzoru wewnętrznej kontroli administracyjnej, prowadzonej w ramach nadzoru jednostek nadrzędnych nad podległymi.

Podobnie w projekcie Stanisława Sistrzencewicza funkcjonariusze administracji lokalnej (tzw. konsyliarze) byliby zobowiązani do informowania Rady Nieustającej o wszelkich naruszeniach prawa przez wojewodę lub jego zastępcę. Mamy tu zatem do czynienia ze szczególnym rodzajem wewnętrznej kontroli administracji, inicjowanej oddolnie.

W omawianym piśmiennictwie możemy również odnaleźć propozycje zaskarżalności decyzji administracyjnych do sądu, a zatem pierwowzór wykształconego w następnym stuleciu sądownictwa administracyjnego.

Sistrzencewicz postulował wprowadzenie możliwości zaskarżania przez obywateli decyzji wydanych przez organy niższego szczebla do jednostek nadrzędnych, zaś po wyczerpaniu drogi administracyjnej – do Trybunału. Józef Kossakowski wystąpił z propozycją powołania najwyższej instancji sądowej, w której jeden z wydziałów odgrywałby rolę sądu administracyjnego, sądującego w sprawach urzędniczych. Również autor anonimowych *Myśli politycznych dla Polski* głosił, że w przypadku skargi obywatela na urzędnika odwołania od decyzji komisji rządowych powinny być kierowane do „Najwyższej Sprawiedliwości”, w której sędziami byliby przedstawiciele wszystkich centralnych magistratur. Sąd ten działałby niezależnie od sądów ziemskich i trybunałów, jako druga instancja w sprawach administracyjnych.

W zakresie administracji lokalnej postulowano wiele rozwiązań odbiegających w znacznym stopniu od przyjętych w innych państwach ówczesnej Europy.

Antoni Popławski całokształt problemów związanych z działalnością administracyjną szczebla terenowego powierzał lokalnym organom: działalność prawotwórczą w zakresie stanowienia prawa administracyjnego włączył on do kompetencji sejmików gospodarczych, a praktyczna realizacja tego prawa miała według niego spoczywać w gestii komisji wojewódzkich. Mamy tu zatem do czynienia z modelem administracji zdecentralizowanej, wyposażonej w szeroki zakres swobodnego działania. Odbiegało to znacznie od rozwiązań przyjętych w państwach o ustroju absolutnym.

Anonimowy projekt rządu lokalnego, pochodzący z kręgu Rady Nieustającej, postulował stworzenie funduszu umożliwiającego władzy terenowej prowadzenie własnej działalności gospodarczej, uniezależnionej od

dotacji centralnych. Wprowadzenie systemu samofinansowania lokalnej działalności administracyjno-gospodarczej z jednej strony miałoby prowadzić do aktywizacji władz terenowych w zakresie wynajdywania i gromadzenia potrzebnych funduszy, a z drugiej spowodowałoby odciążenie i tak niezbyt zasobnego skarbu państwa<sup>17</sup>.

Również Hugo Kołłątaj w *Listach Anonima* zaproponował oryginalny model administracji lokalnej. Pozostawiając ogólny nadzór administracyjny istniejącym już dawniej sejmikom gospodarskim, rozbudował strukturę całkowicie nowych urzędów, opartych na zasadzie jednoosobowości. Utrzymując samorządowy charakter sejmiku, w odniesieniu do lokalnych urzędów był rzecznikiem zasady hierarchicznego podporządkowania, z zaznaczeniem koordynującej roli administracji centralnej. Jest to zatem jeszcze jedna próba kompromisu nowych tendencji z tradycjami ustrojowymi Rzeczypospolitej szlacheckiej.

Konkludując – wypada stwierdzić, że wiele zagadnień z dziedziny administracji wewnętrznej państwa, wprowadzonych w ówczesnej Europie lub stanowiących przedmiot rozważań teoretycznych, przenikało do Rzeczypospolitej. Nie były obce polskim autorom koncepcje głównych promotorów XVIII-wiecznej nauki policji, o czym może świadczyć szereg zbieżności w prezentowanych poglądach. Jednocześnie należy zaznaczyć, że istniały także spore różnice między pojmowaniem celów, jakim policja miała służyć w państwie absolutnym, a tym, czego oczekiwano od niej w Polsce, dalekiej od modelu samowładztwa. Polska publicystyka wysunęła ponadto wiele rozwiązań oryginalnych, będących wynikiem własnych przemyśleń i potrzeb.

---

<sup>17</sup> AGAD, Zb.Pop., 388, p. 85–88.

## UWAGI KOŃCOWE

### Polska myśl administracyjna w ustawodawstwie schyłku Rzeczypospolitej szlacheckiej

Przedstawiając genezę i rozwój polskiej myśli administracyjnej w XVIII wieku, wyodrębniłem trzy zasadnicze etapy rozwojowe: pierwszy obejmuje epokę saską, drugi – czasy stanisławowskie do 1788 roku, wreszcie trzeci – okres Sejmu Czteroletniego. Taka konstrukcja z jednej strony pozwoliła lepiej zaznaczyć ewolucję poglądów, z drugiej umożliwiła powiązanie ich z kolejnymi etapami praktycznych reform administracji, dokonanych w Rzeczypospolitej w II połowie XVIII wieku<sup>1</sup>.

Okres panowania saskiej dynastii Wettinów we wstępnej fazie cechował się jeszcze brakiem ścisłego sprecyzowania problematyki administracyjnej.

---

<sup>1</sup> Zagadnienie reformy władzy wykonawczej zostało omówione w literaturze w sposób dość wyczerpujący. Z ważniejszych prac można tu wymienić chociażby: G. Bałtruszajtys, *Sądownictwo Komisji Skarbowej w sprawach handlowych i przemysłowych (1764–1794)*, Warszawa 1977; I. Baranowski, *Komisje porządkowe (1765–1788)*, „Rozprawy PAU. Wydział Historyczno-Filozoficzny” 1907, t. XLIX; M. Drozdowski, *Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764–1793*, Poznań 1975; A. Jobert, *op. cit.*; Z. Kaczmarczyk, *Reformy stanisławowskie (1764–1795) na tle dziejów państwa polskiego w czasach nowożytnych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1948, t. I; W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, Lwów 1881–1886; W. Konopczyński, *Geneza...*; T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski...*; *idem*, *Komisje porządkowe cywilno-wojskowe w latach 1790–1792*, „Ateneum” 1882, t. XXV–XXVIII; S. Kościalkowski, *Antoni Tyzenhauz*, t. I–II, Londyn 1970–1971; B. Leśnodorski, *Dzielo...*; *idem*, *Les institutions polonaises au Siècle des Lumières*, Warszawa 1963; *idem*, *Rzeczpospolita w drugiej połowie XVIII wieku. Typ państwa i zmiany formy rządu*, „Przegląd Historyczny” 1951, t. XLII; M. Puciatowa, *Rzut oka na dzieje Komisji Skarbu Rzeczypospolitej i Wielkiego Księstwa Litewskiego za rządów Targowicy i sejmu grodzieńskiego*, [w:] *Księga Pamiątkowa Koła Historyków słuchaczy USB*, Wilno 1937; W. Smoleński, *Ostatni rok Sejmu Wielkiego*, Kraków 1897; *idem*, *Komisja boni ordinis warszawska (1765–1789)*, Warszawa 1913; J. Wojakowski, *Straż Praw*, Warszawa 1982; A. Zahorski, *Centralne...* W ostatnim czasie ukazały się ponadto takie opracowania monograficzne, jak: J. Malec, *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, „Acta Academiae Modreviana”, Kraków 2003 (tam m.in. o narodzinach polskiego prawa administracyjnego w II połowie XVIII wieku); B. Tyszkiewicz, *op. cit.* czy wspomniane w przedmowie prace Dariusza Makitły i Andrzeja Misiuka. Pozwala to ograniczyć się w tym miejscu do zaznaczenia ogólnego jedynie rysu przeobrażeń, jakim ulegała w praktyce administracja publiczna w tym okresie. Przegląd taki umożliwi jednocześnie pełniejsze ukazanie, w jakim stopniu na reformę administracji wywarła wpływ publicystyka epoki.

Dopiero prace Leszczyńskiego i Konarskiego przyniosły bardziej dojrzałe spojrzenie na władzę wykonawczą, stając się bodźcem do przeprowadzonych w początkach panowania Stanisława Augusta reform. Stanisław Leszczyński, postulując reorganizację administracji centralnej, wyodrębnił w niej cztery zasadnicze działy: wojskowość, skarbowość, wymiar sprawiedliwości i policję, czyli porządek generalny. Te resortowe magistratury zostały oparte ponadto na charakterystycznej dla ówczesnych państw zasadzie kolegialności. Miało to prowadzić do zerwania z przestarzałym już modelem zarządu jednoosobowego, wywodzącym się jeszcze z okresu monarchii stanowej. W zakresie administracji lokalnej Leszczyński wystąpił z propozycją utworzenia rad wojewódzkich, funkcjonujących jako stałe, zależne od władzy centralnej, tj. od rad ministerialnych, terenowe organy wykonawcze. Zarówno jedne, jak i drugie, działając między sejmami, miały odgrywać rolę czynnika zapobiegającego anarchii. Umożliwiłoby to stworzenie modelu administracji dostosowanego do wymogów i potrzeb rozwiniętego państwa, w jakie powinna się przeobrazić Polska, chcąc zachować suwerenność i przeciwdziałać ekspansywnej polityce państw ościennych.

Zaproponowany przez Konarskiego projekt reorganizacji centralnego aparatu administracyjnego państwa, stanowiąc kontynuację i rozwinięcie koncepcji Leszczyńskiego, stał się podwaliną, na której w niedalekiej przyszłości zbudowano najwyższy organ rządowy państwa – Radę Nieustającą. Rada Rezydentów miała być według niego instytucją republikańską, a więc odpowiadającą oczekiwaniom szlachty, daleką od absolutyzmu, gdyż podporządkowaną „sejmowi gotowemu”. Jej unitarystyczny charakter miał zapewnić centralizację władzy w państwie. Działając nie tylko podczas sejmów, lecz również pomiędzy sejmami, a także w czasie bezkrólewia, byłaby instytucją ciągłą i jedynym centralnym organem kolegialnym w Rzeczypospolitej.

Również Czartoryscy wystąpili z postulatem wyłonienia z sejmu czterech centralnych działów resortowych opartych na zasadzie kolegialności. Miały to być jurysdykcja marszałkowska, pieczętarska, skarbowość oraz rada wojenna. Rozważali oni także możliwość stworzenia tajnej rady pełniącej funkcje organu rządowego, jednak ze względów politycznych wycofali się ostatecznie z tych planów.

Pierwszy etap postulowania reform ustroju administracyjnego Polski znalazł swe praktyczne rozwiązanie w ustawodawstwie sejmowym z lat 1764–1775.

W 1764 roku powołano do życia dwie centralne instytucje administracyjne: Komisję Skarbową i Komisję Wojskową, ustanawiając identycz-



ne komisje w Wielkim Księstwie Litewskim. Ich organizacja opierała się na postulowanej w publicystyce zasadzie kolegialności, stosowanej zresztą wówczas powszechnie w Europie, w szczególności w państwach tzw. oświeconego absolutyzmu<sup>2</sup>.

Do zadań Komisji Skarbowej – obok funkcji fiskalnych i gospodarki budżetowej – należały prace nad rozbudową komunikacji i transportu, a więc nad rozwojem i budową dróg czy uszląwnianiem rzek. Ważnym celem było popieranie inicjatyw dotyczących rozwoju przemysłu i handlu. W zakres uprawnień Komisji Skarbu wchodziło także sądownictwo w sprawach skarbowych i handlowych<sup>3</sup>. Utworzenie tej komisji stanowiło realizację projektu wysuniętego już w 1744 roku przez Andrzeja Załuskiego, który podobnie formułował zakres kompetencyjny magistratury skarbu. Miał on bowiem obejmować wszystkie sprawy skarbowe, a więc zarówno administrację finansów, jak i sądownictwo z tym związane, wszelkie sprawy monetarne, a także pewne uprawnienia policyjne, mianowicie opiekę nad kupcami, dbanie o należyte utrzymanie stanu dróg publicznych oraz miejsc przeznaczonych na składy towarów i jarmarki, a w końcu – bezpieczeństwo komunikacji i walkę z przemytem.

Drugiej powołanej wówczas do życia centralnej magistraturze – Komisji Wojskowej – powierzono sprawy organizacji, zaopatrzenia i szkolenia sił zbrojnych oraz sądownictwo w sprawach osób wojskowych i cywilnych przeciw wojskowym<sup>4</sup>.

Utworzenie obu tych instytucji stanowiło także częścią realizację koncepcji Leszczyńskiego, którego rady ministerialne, obok wymiaru sprawiedliwości i policji, miały obejmować właśnie skarbowość i wojskowość. Bezpośrednim inicjatorem owych reform było jednak stronnictwo ks. Czartoryskich, które wówczas przystąpiło do wprowadzania w życie wyśuwanych wcześniej postulatów.

W latach 1765–1768 w celu podniesienia z upadku miast królewskich i uzdrowienia ich gospodarki powołano komisje *boni ordinis*. Zajęły się one: uporządkowaniem miast, odbudową ulic i domów według nowego planu regulacyjnego, wybrukowaniem ulic, sprawami związanymi z bezpieczeństwem przeciwpożarowym itp.<sup>5</sup> Powierzono im zatem szereg uprawnień policyjnych, postulowanych przez publicystykę zarówno w czasach saskich,

<sup>2</sup> Por. H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.

<sup>3</sup> VL, t. VII, s. 27–34 oraz 666–669.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 50–53 oraz 675–677.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 754–758.

jak i w całym następnym okresie. Było to jednocześnie pierwsze ogniwo wysuniętej przez Leszczyńskiego koncepcji administracji lokalnej, zrealizowanej w sposób znacznie pełniejszy dopiero przez Sejm Czteroletni.

Także niechlubnie zapisany w dziejach Polski sejm rozbiorowy z lat 1773–1775 przyczynił się do powołania nowych instytucji administracyjnych. Utworzona w 1773 roku Komisja Edukacji Narodowej, posiadająca osobowość prawną, skupiła w swym ręku funkcje administracyjnej władzy oświatowej. Pełniła także pewne funkcje sądownicze (w zakresie spraw dotyczących majątków przez nią administrowanych) oraz gospodarcze (administrując należącymi do niej dobrami). To zespolenie trzech różnych funkcji w jednym organie stanowi charakterystyczny przykład braku przeciwstawienia działalności cywilnoprawnej „władczej” działalności nowo powoływanych organów administracyjnych<sup>6</sup>.

Druga centralna instytucja administracyjna – Rada Nieustająca – miała stanowić praktyczną realizację wysuwanych wcześniej postulatów utworzenia organu rządowego obejmującego zasięgiem swojego działania całość państwa i całokształt zagadnień zarządu wewnętrznego<sup>7</sup>.

Jednym z departamentów Rady Nieustającej był Departament Policji, którego zakres działania został jednak określony bardzo wąsko i ograniczał się w zasadzie do kontroli Komisji Marszałków Obojga Narodów wprowadzonej w 1776 roku w miejsce dawnej jurysdykcji marszałkowskiej. Dopiero uchwalona w tym samym roku ustawa *Powinności i władza Departamentów w Radzie przy boku naszym Nieustającej oraz tłumaczenie obojętności prawa 1775 ustawy tejże Rady* rozszerzyła znacznie władzę tego departamentu<sup>8</sup>. Dodano tu takie sprawy, jak: kontrola rachunków miast królewskich i przeznaczenie części ich dochodów na potrzeby policji oraz zawieranie kontraktów z „kompaniami” odnośnie do porządkowania miasta, naprawy dróg, budowy mostów itp. (w tym przypadku ograniczone tylko do stolicy i uzależnione od zgody całej Rady). Nie udało się rozszerzyć władzy departamentu na komisje dobrego porządku, niemniej przesyłały mu one diariusze swych czynności oraz kosztorysy ważniejszych robót do zatwierdzenia<sup>9</sup>. Nie stanowiły jednak lokalnych organów Departamentu Policji.

<sup>6</sup> J. Starościak, *O administracji polskiej...*, s. 725. Zob. też: VL, t. VIII, s. 266–267.

<sup>7</sup> VL, t. VIII, s. 84–110. Por. A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988.

<sup>8</sup> VL, t. VIII, s. 533.

<sup>9</sup> A. Zahorski, *Centralne...*, s. 34.

Rada Nieustająca swym kształtem nawiązywała najbardziej do postulowanej przez Konarskiego Rady Rezydentów. Konarski nie włączał wprawdzie do swej Rady króla, proponował także liczniejszy jej skład i odmienną nieco procedurę powoływania członków, nie przewidywał również departamentu interesów cudzoziemskich (jedynie tzw. delegację międzywydziałową do spraw zagranicznych), niemniej liczne podobieństwa wskazują na wpływ jego koncepcji na strukturę Rady Nieustającej. Można tu wymienić chociażby takie zbieżności, jak: dwuletnia kadencja członków Rady, ograniczenie kręgu wykonawców prawa do uczestników sejmu, podział na departamenty sprawiedliwości, policji, skarbu i wojny, czuwanie nad przestrzeganiem prawa, inicjatywa ustawodawcza, odpowiedzialność Rady przed sejmem itp.

Wypada także wspomnieć o powołanej w 1775 roku Komisji nad Szpitalami<sup>10</sup>, do której zadań należały: zakładanie nowych szpitali i reorganizacja zarządu już istniejących, organizacja powiatowej służby zdrowia, powołanie kolegium lekarzy, aptekarzy i akuserek, organizacja szpitala dla inwalidów wojskowych, zwalczanie żebractwa oraz działalność prewencyjna, przejawiająca się m.in. we wprowadzeniu szczepienia ospy. Komisje szpitalne – koronna i litewska – stwarzały zatem system terenowych organów służby zdrowia i władz administracyjnych zobowiązanych do ochrony zdrowia publicznego, powierzając nadzór nad zdrowiem mieszkańców powiatu kierowniczym władzom szpitala powiatowego. Lecznictwo miało się opierać na zasadzie powszechności świadczeń, z możliwością usług bezpłatnych dla najuboższych. Można tu dostrzec wpływy szeroko propagowanej przez Stanisława Leszczyńskiego tzw. administracji dobroczynnej, której był jednym z prekursorów<sup>11</sup>.

W okresie panowania Stanisława Augusta coraz pełniej dostrzegano i precyzowano cele i zadania administracji państwowej. Podjęta wówczas wstępna reorganizacja aparatu wykonawczego wykazała konieczność przeprowadzenia dalszych reform i stanowiła niewątpliwą inspirację dla publicystyki. Spora część rozważań została poświęcona problemom władzy tere-

<sup>10</sup> VL, t. VIII, s. 109–111, ustawa Wyznaczenie Komisji nad szpitalami w Koronie i Wielkim Księstwie Litewskim. Zob. też: T. Srogosz, *Skład, kompetencje i działalność Komisji nad Szpitalami w latach 1775–1780*, „Biuletyn Instytutu Filozoficzno-Historycznego WSP w Częstochowie” 2000, nr 26, s. 59–64.

<sup>11</sup> Por. rozdz. I, podrozdz. 3. Zagadnienia zdrowia i opieki społecznej zostały poruszone szerzej dopiero w publicystyce lat 70. i 80. XVIII wieku. Por. T. Srogosz, *Reforma opieki społecznej i zdrowotnej jako czynnik poprawy parametrów ilościowych i jakościowych potencjału ludnościowego według populacjonistów polskich drugiej połowy XVIII wieku*, „Przegląd Nauk Historycznych” (Łódź), R. 2, 2003, nr 1, s. 47–64.

nowej, gdzie w nawiązaniu do wcześniejszych koncepcji budowano zręby nowoczesnej, o szerokim zakresie kompetencji, administracji lokalnej. Próby kształtowania poszczególnych działów administracji specjalnej możemy odnaleźć już u Popławskiego, wyodrębniał on bowiem zagadnienia ludnościowe, sprawy komunikacji, oświaty, bezpieczeństwa wewnętrznego, podejmując także próby reorganizacji urzędów w duchu biurokratyzmu. Wiele miejsca poświęcano również zagadnieniu prawa policyjnego oraz kontroli administracji, prowadzonej w ramach nadzoru jednostek nadrzędnych nad podległymi, a przejawiającej się w postulatcie wprowadzenia zaskarżalności lokalnych decyzji administracyjnych do naczelnych organów wykonawczych. Dążąc do rozszerzenia zakresu działania administracji państwowej, próbowano poddać nadzorowi policyjnemu także stosunki wiejskie. Świadczyło to o dostrzeganiu zależności pomiędzy siłą państwa a prężnością działania jego aparatu wykonawczego.

Okres Sejmu Czteroletniego, a zwłaszcza lata poprzedzające uchwalenie Konstytucji 3 maja, zaznaczyły się szczególnym ożywieniem działalności publicystycznej. Nawiązując do wcześniejszych koncepcji, coraz wyraźniej zmierzano w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej wszystkich szczebli zarządzania w duchu centralizmu i biurokratyzmu. Pisząc o silnej i rozbudowanej policji, zaznaczano, że powinna ona spełniać przede wszystkim funkcję pośrednika pomiędzy obywatelem i państwem, troszcząc się o zapewnienie społeczeństwu pełni bezpieczeństwa wewnętrznego, wygody i dobrobytu. Publicystyka tego okresu postulowała również kodyfikację prawa policyjnego oraz stworzenie sądownictwa administracyjnego. Rozbudowano także koncepcję policji wiejskiej. Wysłunięto szereg całkiem nowych propozycji, jak chociażby odnośnie do postulowanej przez Kołłątaja reformy podziału terytorialnego państwa czy wprowadzenia zasady jednoosobowości w administracji lokalnej. Praktyczna realizacja tych postulatów przypadła na okres Sejmu Czteroletniego.

Uchwalona 3 maja 1791 roku konstytucja stworzyła nowoczesną strukturę administracji państwowej szczebla centralnego. Także administracja lokalna, pozostająca dotychczas w rękach organów samorządowych, została wówczas w znacznym stopniu przekazana władzy rządowej. Jedynie administrację wiejską – z uwagi na zdecydowany opór szlachty – pozostawiono w gestii właścicieli majątków ziemskich.

Na czele władzy rządowej, jako „radę królewską do dozoru całości i egzekucji praw królowi dodaną”, postawiono Straż Praw, będącą zatem w za-

sadzie odpowiednikiem rady ministrów<sup>12</sup>. Przeprowadzono w niej swoją rozbudowę spraw z zakresu zarządu wewnętrznego poprzez powierzenie tej sfery zagadnień dwu ministrom: policji i spraw wewnętrznych. Straż Praw stała na czele całej administracji publicznej. Podlegały jej komisje wielkie: edukacji narodowej, wojska, policji i skarbu<sup>13</sup>. Były to kolegialnie zorganizowane ministerstwa, złożone z członków wybieranych przez sejm. Kierowali nimi ministrowie nienależący do Straży, co niewątpliwie osłabiało zasadę centralizmu w administracji. Zdaniem Bogusława Leśnodorskiego „[...] w organizacji rządu popełniono, jak się wydaje, kilka zasadniczych błędów. W przeciwieństwie do innych państw europejskich, w których zaczęto właśnie wprowadzać system ministerstw opartych na zasadach centralizacji i koncentracji władzy w rękach stojących na ich czele ministrów, i co za tym idzie, właściwy dla swoich czasów system tzw. rządów biurokratycznych, u nas jeszcze dalej rozbudowywano zasadę kolegialności. Mało tego, jakkolwiek podporządkowano komisje Straży, to jednak nie nawiązano istotnego między nimi związku, który by powstał, gdyby na czele komisji postawiono właśnie tych ministrów, którzy zasiadali w tej radzie”<sup>14</sup>.

Do zadań utworzonej w czerwcu 1791 roku Komisji Policji należały nie tylko sprawy bezpieczeństwa i spokoju mieszkańców, a więc sfera działań policji porządkowej, lecz także sprawy tzw. wygody publicznej, czyli szeroko pojęta administracja. Zajmowała się ona policją bezpieczeństwa, obyczajową, budowlaną i handlową, jak również zagadnieniami zdrowia i opieki społecznej, czyli tzw. dobroczynnością, do której zadań należało m.in. kierowanie żebraków i ubogich do domów pracy przymusowej. Komisja Policji miała też czuwać nad ochroną praw autorskich oraz zbierać dane statystyczne o stosunkach ludnościowych, dbać o kontrolę cen, o środki komunikacji itp.<sup>15</sup>

W zakresie administracji lokalnej już w 1789 roku powołano do życia komisje porządkowe cywilno-wojskowe, działające w danej ziemi, województwie lub powiecie, albowiem nie wprowadzono jeszcze wówczas systematycznego podziału kraju<sup>16</sup>. Należały do tych organów: niektóre

<sup>12</sup> VL, t. IX, s. 266–270. Por. też na temat powstania i struktury organizacyjnej Straży: J. Wojakowski, *op. cit.* Zob. też: W. Szczygielski, *Sejm gotowy i władza typu Straży (z badań nad percepcją społeczną reformy ustroju państwa w czasach Sejmu Wielkiego)*, „Przegląd Nauk Historycznych” (Łódź), R. 2, 2003, nr 1, s. 65–112.

<sup>13</sup> VL, t. IX, s. 457–464, 277–287, 319–326.

<sup>14</sup> B. Leśnodorski, *Dzielo...*, s. 323.

<sup>15</sup> VL, t. IX, s. 279–282. Por. też: B. Leśnodorski, *Dzielo...*, s. 324–329.

<sup>16</sup> Nowy podział administracyjny wprowadziła ustawa z 2 listopada 1791 roku Rozkład województw, ziem i powiatów, z oznaczeniem miast, a w nich miejsc konstytucyjnych dla sejmików w prowincjach koronnych i Wielkiego Księstwa Litewskiego (VL, t. IX, s. 326–338). Nie można tu jednak

sprawy wojskowe<sup>17</sup>, kontrola ruchu ludności oraz prowadzenie wykazów statystycznych, udzielanie porad z zakresu rolnictwa, popieranie inicjatyw w rzemiośle i handlu, polepszenie komunikacji, sprawy podatkowe, organizacja służb pożarniczych, czyli tzw. porządku ogniowego, nadzór nad szkolnictwem parafialnym oraz sprawy opieki społecznej. Komisje te, jako podporządkowane centralnym instytucjom administracji państwowej, były zobowiązane do wykonywania ich poleceń oraz do udzielania wszelkiej pomocy. Wprowadzając rejestry ludności, komisje porządkowe na podstawie otrzymywanych z parafii odpisów metryk zaczęły jako pierwsze tworzyć świeckie akty stanu cywilnego<sup>18</sup>. Uchwalone przez sejm przepisy o komisjach porządkowych składały się zatem na swego rodzaju kodeks prawa i postępowania administracyjnego szczebla terenowego, nadając komisjom charakter twórczego organu działalności administracyjnej<sup>19</sup>.

Działalność prawotwórcza zarówno Komisji Policji, jak i komisji porządkowych przejawiała się w wydawaniu przez te magistratury różnego rodzaju uniwersałów, obwieszczeń czy też instrukcji. Dotyczyły one szerokiego kręgu zagadnień z zakresu m.in.: ewidencji ruchu ludności, rozwoju szpitalnictwa i opieki społecznej, organizacji szkolnictwa czy też zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego i jako takie stanowiły pierwsze na ziemiach polskich typowe normy nowożytnego prawa administracyjnego<sup>20</sup>.

Zawiązana w maju 1792 roku konfederacja targowicka podjęła działania zmierzające do obalenia dzieła Sejmu Wielkiego. Należy jednak podkreślić, że „sama [...] Generalność nie miała skryształizowanych poglądów

---

mówić jeszcze o w pełni nowoczesnym podziale administracyjnym państwa. Kraj został podzielony zasadniczo na województwa i powiaty, wyodrębniono jednak z tego podziału pewne ziemie, opierając się na tradycjach historycznych. Nie wprowadzono również władz administracyjnych I i II instancji, komisjom wojewódzkim nie podlegały bowiem odpowiednie komisje powiatowe. Ponadto podział administracyjny nie pokrywał się w pełni z obszarem działania komisji porządkowych, o ile bowiem w Wielkopolsce każde województwo posiadało jedną tylko komisję, o tyle już na Mazowszu czy w województwie rawskim ustanowiono tyle komisji, ile było odrębnych ziem i dawnych księstw (por. B. Leśnodorski, *Dzielo...*, s. 333–336, zob. też: P. Jurek, *Uwagi o terminologii jednostek podziałów polityczno-administracyjnych w dziejach Polski*, [w:] *Studia historycznoprawne*, pod red. A. Koniecznego, Wrocław 2001, s. 293–311).

<sup>17</sup> Tak zwane materie cywilno-wojskowe obejmowały: rozkwaterowanie wojska w terenie, rekrutację żołnierzy, urządzenie i utrzymywanie magazynów żywnościowych dla wojska, organizację podwód dla przewozu żywności i chorych żołnierzy, przygotowanie warunków potrzebnych do obozowania wojska w czasie przemarszów i koncentracji sił oraz wymiar sprawiedliwości w sprawach pomiędzy żołnierzami a osobami cywilnymi. Zob. B. Leśnodorski, *Dzielo...*, s. 337–338.

<sup>18</sup> VL, t. IX, s. 140–142, 153–156.

<sup>19</sup> J. Starościk, *op. cit.*, s. 726.

<sup>20</sup> Por. *Ibidem*, s. 725. Podobny charakter cechował już wcześniej działalność Rady Nieustającej. Por. *Zbiór rezolucji Rady Nieustającej*, wyd. 1780, 1784, 1785, 1788.

na przyszły ustrój oprócz ogólnikowych frazesów, którymi obficie szafowała<sup>21</sup>. Najpełniejszy szkic nowego rządu wyszedł spod pióra marszałka konfederacji generalnej koronnej, Szczęsnego Potockiego, dopiero jesienią 1792 roku. Zgodnie z założeniami przywódców Targowicy, projekt Potockiego zmierzał do osłabienia pozycji króla, decentralizacji władzy i daleko posuniętego federalizmu<sup>22</sup>. Odzwierciedlał on poglądy i nastroje konserwatywnej szlachty, choć nawiązywał też niekiedy do dorobku ustrojowego Sejmu Czteroletniego<sup>23</sup>.

Także w związku z pracami nad formą rządu, podjętymi na sejmie grodzieńskim w 1793 roku, trudno mówić o kształtowaniu nowych założeń struktury administracji państwowej. Z jednej strony mamy tu bowiem do czynienia z forsowaną przez króla, Moszyńskiego i Raczyńskiego próbą powrotu do zasad poprzedniego sejmiku, z drugiej można dostrzec przeciwny wszelkim reformom, nastawiony wyłącznie na własną korzyść program braci Kossakowskich: Józefa oraz Szymona.

Ostatecznie ustawodawstwo sejmiku grodzieńskiego ponownie postawiło na czele administracji zniesioną w 1789 roku Radę Nieustającą, która tym razem skupiła w swych rękach faktyczną, przez nikogo niekontrolowaną władzę w okresie między sejmami. Wprowadzono jednocześnie w jej organizacji pewne ulepszenia, idące w kierunku pełniejszego podporządkowania podległych magistratur, a więc departamentów resortowych, komisji rządowych oraz wojewódzkich komisji porządkowych. Istotna była zwłaszcza zasada podporządkowania wszystkich komisji wielkich odpowiednim departamentom Rady, wprowadzona z inicjatywy Stanisława Augusta. Komisje miały ponownie działać odrębnie dla Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego. W odniesieniu do Komisji Policji, do której miała należeć ogólna administracja kraju, nie wprowadzono większych zmian w porównaniu z ustawą z 1791 roku<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> J. Wąsicki, *Konfederacja targowicka i ostatni sejm Rzeczypospolitej z 1793 roku (Studium historyczno-prawne)*, Poznań 1952, s. 41.

<sup>22</sup> Biblioteka Fundacji Kórnickiej, rkps 927, s. 147; Biblioteka Ossolińskich we Wrocławiu, rkps 545, 11920/III. Marszałek konfederacji koronnej postulował przywrócenie centralnego organu władzy wykonawczej na wzór Rady Nieustającej. Miała to być tzw. Rada Dozorcza, której powierzone zostałyby sprawy polityki zagranicznej oraz wewnętrzne sprawy państwa. Dla każdej z trzech prowincji (Małopolski, Wielkopolski i Litwy) powołani mieli być osobni ministrowie, zaś w każdym województwie miała działać Komisja Porządkowa, będąca lokalnym organem administracji państwowej. Dokładną charakterystykę tego projektu przynosi praca J. Wąsickiego, *op. cit.*, s. 45–55.

<sup>23</sup> J. Wąsicki dostrzega w programie ustrojowym Potockiego pewne podobieństwa do projektu Kołłątaja odnośnie do wewnętrznego urządzenia Rzeczypospolitej, *ibidem*, s. 46, 53.

<sup>24</sup> VL, t. X, wyd. Z. Kaczmarczyk, 1952, s. 152–163, 178–194, 211–232.



W zakresie administracji lokalnej zastosowano zbliżony do postulowanego przez Kołłątaja równy podział administracyjny kraju, z równym rozlokowaniem urzędów. Ustawa o komisjach porządkowych wyraźnie nawiązywała do wzorów poprzedniego sejmku, różniąc się tylko liczebnością składu oraz dłuższym okresem kadencji<sup>25</sup>.

Ogólny kształt administracji grodzieńskiej, zwłaszcza w odniesieniu do zarządu lokalnego, wykazywał zatem wiele cech właściwych publicystycznym koncepcjom przebudowy administracji, wysuwanych w toku obrad Sejmu Czteroletniego, którego reformy, wprowadzając „silniejszą władzę wewnątrz kraju [...], wzięły w opiekę rodzące się nowe kapitalistyczne elementy, które dla swego rozwoju potrzebowały w dużym stopniu bezpieczeństwa i ładu wewnątrz państwa”<sup>26</sup>. Ustrój Rzeczypospolitej oparty na konstytucjach grodzieńskich musiał w konsekwencji zapewnić dalszy rozwój tych elementów, a co za tym idzie – nie mógł pomijać potrzeby scentralizowania władzy wykonawczej.

Wyraźne piętno wpływów publicystyki stanisławowskiej nosi także administracja powstania kościuszkowskiego.

Naczelną władzę rządowo-administracyjną została złożona początkowo w ręce Rady Zastępczej Tymczasowej, od końca maja 1794 roku przejęła ją zaś Rada Najwyższa Narodowa. Na Litwie powołano podległą władzom centralnym w Warszawie Deputację Centralną Wielkiego Księstwa Litewskiego. Rada Najwyższa dzieliła się na osiem wydziałów: porządku, bezpieczeństwa, sprawiedliwości, skarbu, żywności, potrzeb wojskowych, interesów zagranicznych i instrukcji narodowej. Z uwagi na brak ogniwa pośredniego w postaci dawnych komisji rządowych Rada objęła bezpośrednie kierownictwo całej administracji<sup>27</sup>. W tworzeniu organu rządowego, obok pewnych wzorów przejętych z Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki, dużą rolę odegrały wzorce rodzime, zwłaszcza w postaci Straży Praw (wspólny element „fachowości” składu tych organów, zasady odpowiedzialności ministrów) oraz grodzieńskiej Rady Nieustającej (m.in. w zakresie kierownictwa całej administracji państwowej czy podziału na odrębne resorty)<sup>28</sup>.

Administracja terenowa została powierzona komisjom porządkowym, wywodzącym się z odpowiednich instytucji powołanych przez Sejm Czte-

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 233–241.

<sup>26</sup> J. Wąsicki, *op. cit.*, s. 140. Por. też: W. Bartel, *Ustrój władz cywilnych powstania kościuszkowskiego*, Wrocław 1959, s. 12.

<sup>27</sup> *Akty powstania Kościuszki*, wyd. S. Askenazy, W. Dzwonkowski, E. Kipa, R. Morcinek, t. I, Kraków–Wrocław 1918–1955, s. 3–4, 12–14, 199–204, 211–212.

<sup>28</sup> W. Bartel, *op. cit.*, s. 240–243.

roletni, a następnie przez konstytucje sejmu grodzieńskiego. W odróżnieniu od tamtych komisje powstańcze cechowała jednak daleko idąca specjalizacja resortowa. Dzieliły się one na wydziały analogicznie do Rady Najwyższej (brak było jedynie wydziału spraw zagranicznych), zaś wchodzący w ich skład komisarze ponosili odpowiedzialność zarówno polityczną, jak i prawną<sup>29</sup>. Ta dwoista odpowiedzialność w przypadku członków władz terenowych: stanowiła istotne *novum* w administracji Rzeczypospolitej. Wprowadzenie podziału resortowego na tym szczeblu zarządu przynosiło praktyczną realizację postulatów wysuwanych już przez Leszczyńskiego, a następnie podnoszonych w twórczości Wielhorskiego, jak również w *Projekcie o nowym porządku po województwach*.

Najniższą instancją administracji powstańczej, a zarazem i sądownictwa państwowego w zakresie stosunków wiejskich były dozory. Za projektodawcę tej instytucji zwykło się uznawać w literaturze Hugona Kołłątaja<sup>30</sup>. Nie można jednak zapominać o niewątpliwych wpływach, jakie wyrzucić musiała w tym zakresie wcześniejsza literatura, a w szczególności prace Popławskiego, Wybickiego czy anonimowe *Zastanowienie się nad całym krajem włościanami*. Nie bez znaczenia był tu wreszcie fakt zapowiedzianej w Konstytucji 3 maja opieki prawa i rządu nad chłopami.

Dozorcy – ustanowieni Uniwersałem połanieckim z 7 maja 1794 roku – pełnili funkcję arbitrów w sprawach spornych pomiędzy dworem a wsią, stawali się reprezentantami władzy państwowej. Warto przy tym podkreślić, że stanowili oni jedyny w systemie władz powstańczych urząd, który nie nosił na sobie piętna tymczasowości.

Stworzony przez insurekcję system magistratur, których ostateczny kształt miał zostać określony po zakończeniu powstania, był zarazem ostatnim etapem realizacji reform administracyjnych wysuwanych w polskiej publicystyce XVIII stulecia. Do najważniejszych wprowadzonych w tym okresie nowości trzeba zaliczyć – obok zasady specjalizacji resortowej na poszczególnych szczeblach zarządzania – także ostateczne wyodrębnienie z kompetencji władz wykonawczych funkcji sądowniczych, ingerowanie państwa w stosunki dominialne oraz większe nasycenie elementem mieszczańskim administracji państwowej.

<sup>29</sup> Por. *Organizacja komisji porządkowych*, druk wspólny. (30 kwietnia 1794 roku), Art. III, pkt 2–9 oraz *Akty powstania...*, s. 216. Wojciech Bartel podaje, że akt o organizacji komisji z kwietnia 1794 roku został opracowany przez Kościuszkę przy współudziale Ignacego Potockiego i Hugona Kołłątaja, W. Bartel, *op. cit.*, s. 91, przyp. 37.

<sup>30</sup> Por. J. Kowecki, *Uniwersał Połaniecki i sprawa jego realizacji*, Warszawa 1957, s. 41–42; W. Bartel, *op. cit.*, s. 243–245; M. Janik, *Hugo Kołłątaj. Monografia*, Lwów 1913, s. 381.

Wypada obecnie rozważyć to, w jakim stopniu postulaty publicystów znalazły odbicie w przeprowadzonych w II połowie XVIII wieku reformach zarządu.

Ogólnie rzecz biorąc, wpływ polskiej publicystyki na reformę administracji wydaje się bezsporny. Struktura władz centralnych wyraźnie nawiązywała do koncepcji głoszonych przez ówczesnych pisarzy, ulegając stałej ewolucji w kierunku nowożytnych form zarządu wewnętrznego państwa. Również kompetencje tworzonych organów administracji nie odbiegały w zasadzie od tych, jakie nakreślała im myśl ustrojowa epoki, wzbogacona o niektóre elementy zachodnioeuropejskiej nauki polityki. Szczególnie w zakresie tego, co nosi dziś miano administracji świadczącej, można dostrzec wyraźne dążenie do rozszerzenia zadań polityki i obejmowania przez nią jak największego kręgu problemów. Stworzono także zaczątki rządowej administracji terytorialnej, która stanowiła przedmiot rozważań większości ówczesnych autorów.

Wiele wysuwanych przez publicystykę problemów nie zostało jednak uwzględnionych w praktyce lub uwzględniono je tylko w niewielkim stopniu. Można tu wymienić: postulat kodyfikacji prawa politycznego, brak konsekwentnego rozdziału pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, jak również brak w przyjętych rozwiązaniach pełniejszej realizacji postulatów kontroli administracji czy sądownictwa administracyjnego.

Połowiczność przeprowadzonych reform w stosunku do wysuwanych propozycji najwyraźniej daje się zauważyć w odniesieniu do administracji lokalnej.

Większość publicystów postulowała silną centralizację organów zarządu terenowego: Leszczyński pisał o uzależnieniu rad wojewódzkich od władzy centralnej, reprezentowanej przez odpowiednie rady ministerialne; Wielhorski domagał się podporządkowania lokalnych rad resortowych naczelnym organom administracji przez obowiązek składania cyklicznych sprawozdań ze swej działalności oraz możliwość zaskarżania ich decyzji do władz nadzórnych; Siestrzencewicz pragnął przeniesienia na grunt polski wzorów zaczerpniętych z centralistycznej reformy administracji lokalnej przeprowadzonej w Rosji. O rozciągnięciu władzy centralnych komisji rządowych na jednostki administracji terenowej pisali także Kołłątaj i Kossakowski. W powstałym przed 1789 rokiem *Projekcie formy rządu polskiego* wysuwano nawet postulat podwójnego podporządkowania rad wojewódzkich: w pionie – Najwyższej Radzie Narodowej i w poziomie – sejmikom relacyjnym. Również inne projekty z okresu Sejmu Wielkiego cechowała zasada wyraźnego podporządkowania organów administracji lokalnej władzom centralnym.

W ustawie o komisjach porządkowych z okresu Sejmu Czteroletniego nie znajdujemy natomiast tak klarownie sformułowanej zależności wymienionych magistratur od jednostek nadrzędnych. Ograniczono się zaledwie do wzmianek o współdziałaniu komisji z resortem wojska i skarbu, pomijając całkowicie sprawę ich powiązań z rządową Komisją Policji<sup>31</sup>. Dopiero późniejsze reformy, zwłaszcza z okresu powstania kościuszkowskiego, cechuje silniejsze podkreślanie zasady hierarchicznego podporządkowania.

W licznych pracach możemy się spotkać z postulatem wprowadzenia podziału resortowego administracji terytorialnej.

Leszczyński jest zwolennikiem powierzenia deputowanym rad wojewódzkich poszczególnych agend zarządu: wojska, skarbu, sprawiedliwości policji. Wielhorski idzie tu dalej, proponując stworzenie odrębnych komisji: porządkowych, skarbowych, wojskowych oraz do spraw jurysdykcji asesorskiej, działających w każdym województwie. Według *Projektu o nowym porządku po województwach* w miejsce zniesionych urzędów ziemskich mieliby być powołani konsyliarze rozdzieleni między departamenty: sprawiedliwości, dobrego porządku, powszechnej sprawiedliwości oraz wojska. Postulat ten – jak wiadomo, niespełniony podczas obrad Sejmu Czteroletniego ani na sejmie grodzieńskim – doczekał się realizacji dopiero w końcowej fazie reform w postaci wydziałów komisji porządkowych z okresu insurekcji kościuszkowskiej.

Nie uległ zmianom system istniejących urzędów ziemskich, mimo interesujących w tym zakresie propozycji. Na uwagę zasługuje tu zwłaszcza zgłoszony przez Siestrzencewicza postulat włączenia urzędników ziemskich do prac w rządzie wojewódzińskim czy wysuwany przez Kołłątaja projekt powierzenia administracji lokalnej nowej kategorii urzędów powiatowych i wojewódzkich, w miejsce niespełniających od dawna żadnej praktycznej funkcji urzędów ziemskich<sup>32</sup>.

Rodzi się zatem pytanie, dlaczego za mnogością projektów i postulatów dotyczących reformy administracji nie poszła ich jeszcze pełniejsza realizacja; wszak wszystko to, co zdołano zreformować, było niewystarczające dla potrzeb naszego państwa u schyłku XVIII wieku, nie mówiąc już o tym, że Rzeczpospolita daleko odbiegała od współczesnych modeli innych państw europejskich, zwłaszcza Prus i Austrii. Przyczyny tego są

<sup>31</sup> Por. VL, t. IX, s. 136–142, 146–156.

<sup>32</sup> Również w *Projekcie formy rządu polskiego* (AGAD, APP, 98, k. 206–215) proponuje się powołanie – jako organów wykonawczych rad wojewódzkich – nowych urzędów lokalnych, takich jak: komornicy ziemscy i graniczni, subdelegaci i suscepcenci. Jednocześnie stawia się im wymóg znajomości prawa, potwierdzonej ukończeniem odpowiedniej szkoły.

różnorodne. Z pewnością Rzeczpospolita, znękana długotrwałą anarchią okresu oligarchii magnackiej, nie dojrzała jeszcze do głębokich i wszechstronnych reform administracyjnych, a jednocześnie siła tradycji była tak znaczna, że próbowano poprawić przede wszystkim to, co uznawano za najpilniejsze, nie naruszając przy tym zasadniczego modelu ustrojowego państwa. Zdawano sobie zapewne sprawę również z tego, jak kosztowna musiałaby być taka reforma, co przy obecnym stanie skarbu państwa było ważkim argumentem przemawiającym przeciw szerzej zakrojonym reformom. Także potrzeba zmian w strukturze naczelnych organów państwa, zwłaszcza sejmu, zdecydowanie górowała na Sejmie Wielkim nad kwestią reorganizacji administracji lokalnej. Wreszcie obawa szlachty przed nadmierną rozbudową administracji publicznej, prowadzącą ich zdaniem ku *absolutum dominium*, nadała taki właśnie kierunek i kształt przeprowadzonym w tym zakresie reformom<sup>33</sup>. Okres powstania kościuszkowskiego również nie sprzyjał powszechnej przebudowie ustrojowej państwa, którą odkładano do chwili ostatecznego zwycięstwa.

Oceniając polską myśl administracyjną XVIII stulecia, należy podkreślić, że dawała ona teoretyczne podstawy do wprowadzenia administracji na nowocześniejsze tory rozwoju i dostosowania ustroju Rzeczypospolitej do wymogów nowożytnej formy państwa. Trudno zgodzić się w pełni z wysuniętym przez Jerzego Starościała poglądem o niezależnej i pozbawionej całkowicie wpływów policystycznych drodze powstania polskiego prawa administracyjnego i nauki administracji<sup>34</sup>. Nie mamy tu oczywiście do czynienia ze zjawiskiem mechanicznego zapożyczania i przenoszenia na grunt polski poglądów zrodzonych w odmiennych warunkach ustrojowych państwa absolutnego, lecz z wykorzystywaniem tych doświadczeń, które można było zaszczerpić w republikańskim z gruntu modelu Rzeczypospolitej szlacheckiej. Słuszne wydają się zatem twierdzenia B. Leśnodorskiego o specyficznym, właśnie „republikańskim” charakterze polskiej kameralistyki<sup>35</sup>, a zwłaszcza uwagi Andrzeja Zahorskiego podkreślające pewien wpływ zachodnioeuropejskiej nauki policji zarówno na rozwój rodzimej myśli administracyjnej, jak i na charakter przeprowadzonych w tym okresie reform zarządu wewnętrznego państwa<sup>36</sup>.

Bez przesady można podkreślić, że XVIII wiek przyniósł Polsce początki nowożytnej myśli administracyjnej i prawa administracyjnego, dając podstawy do pełniejszego rozwoju tych dziedzin w następnym stuleciu.

<sup>33</sup> Na ten ostatni aspekt zwraca uwagę A. Czaja, *Ostatnie...*, s. 479.

<sup>34</sup> J. Starościał, *op. cit.*, s. 724.

<sup>35</sup> B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 97.

<sup>36</sup> A. Zahorski, *op. cit.*, s. 20.

## Summary

The objective of the present monograph is the presentation of the major assumptions of Polish administrative thought conceived of as the total of concepts concerned with the reorganization of the State executive power and the introduction of administrative reforms based on centralism and bureaucracy. By the 18<sup>th</sup> century this Polish administrative thought was in the process of being formed. The discourse of the monograph follows the chronological line, the emphasis being laid on the three basic developmental stages relevant to the discussed ideas. The first part of the monograph deals with the political journalism of the Saxon epoch, the second part is devoted to that fragment of the reign of Stanisław August Poniatowski that extends to the time of the Four Years Sejm while the third part discusses the period between the aforementioned Sejm and the years directly preceding the third partition of Poland. The monograph discusses all the projects of reforms of State administration both at the central as well as at the local levels, as described in the political journalism of the time. A particular attention was paid to the tasks and the area of activities of the police. In those days the latter was identified with the sum of administrative acts, and particularly with so called "good order", i. e. with the questions of safety and public order. The monograph refers to the works created by the leading representatives of reformatory movement of the time but also to less known authors. On this occasion also the works of anonymous authors as well as leaflets and manuscripts were evaluated.

In the monograph, the key assumption is the thesis suggesting the impact, however limited, that the European, and above all German, theory of police had on the Polish administrative thought. Likewise, the monograph develops the thesis suggesting that the 18<sup>th</sup> century brought to Poland the nuclei of the modern administrative law, thereby laying foundations of full development of these branches of the world of learning in the centuries to follow.

The impact that the European theory of police had on the 18<sup>th</sup> century Polish literature became visible above all in these works whose topics were, to a large extent, linked with the doctrine of cameralistics. That refers particularly to the works that appeared in the 1770s. and 1790s. What is detectable in them is the influence of pure cameralistics whose acceptance in Poland was prompt since this discipline, as the learning of economy, did not contradict the ideology of the “Enlightened republics”. Among the works that were written in the spirit of the theory of police there belonged: the anonymous work: *Réflexions politiques sur l'administration intérieure de la Pologne*, which distinctly favoured the police state pattern or *Krótkie zebranie trzech praw początkowych* (*A short account of three initial rights*) by Remigiusz Ładowski which was based upon the policistic and cameralistic concepts of the Enlightened absolutism. An attempt to adapt these concepts – through providing them with the republican form – to the constitutional circumstances and social order of the nobiliary Republic is reflected in the creativity of Józef Wybicki and Ferdynand Nax while the first, and before the third partition of Poland, the only work that was fully devoted to the activities of police was *Prawidła początkowe policji ogólnej w państwie* (*The initial rules of general police in State*). This work was almost entirely based on the division adopted by Dalmare in his *Traité de la police*.

Most of the Polish works of the time were deprived of the impingements of cameralistic literature of that dimension, nevertheless some problems, characteristic of this literature, were detectable in what many authors produced. These problems, sometimes detailed, appropriate for the theory of the police, do not necessarily have to directly testify to the reception of the views of policists, yet they testify to the developed interest in the 18<sup>th</sup> century Polish literature, of the problematique so typical of the European political literature of the Enlightenment. The issues with which Polish political journalism was concerned indicate the awareness among the contemporaries of the needs arising from the developmental level reached both by the society as well as the modern state. They also prove that, when compared with the situation in other European countries, Polish administrative thought was not lagging behind.

While leaving aside the theoretical debate over the role of police in the service of absolute regime, we may say that the patterns derived from the theory of police and applied in the Polish political journalism were most frequently concerned with the attempts to lay, for domestic use, the foundations of the administration that rendered services and was oriented toward satisfying substantial social needs. These patterns are less detectable in the area of



specific proposals referring to the organizational structure of administration at the respective levels. In that area the elements of native tradition prevailed. These traditional elements are manifested for instance in the principle of eligibility of officials, accompanied by still visible tendencies to preserve their life tenure. They are also manifested in the emphasis laid on the share that the Seymiks have in the administrative life of the country and also frequently in the absence of the borderline drawn between the scope of competence of the respective administrative agencies. In any case the two outlined tendencies, when united made up an attempt – characteristic of the epoch of King Stanisław August – linked the traditionally Polish administrative instruments with the new needs, tendencies and postulates.

Eventually it is advisable to stress these elements in the Polish administrative thought of the Enlightenment which testify to its original, and even sometimes, innovative characteristics in a great many of the proposed solutions.

It was above all, the political journalism of the time which, on occasion of discussing the foundations of the functioning of administration, emphasized, as a rule, the primacy of the Sejm-adopted law over the executive branch. In this respect this journalism fundamentally differed from the theories propagated in the absolute monarchies. According to these theories the ruler, while producing the law himself, was not bound by it, and consequently also the administrative agencies that were subject to the monarch, operated first of all in the interest of the State authorities, and not in the interest of the individual citizens. The subjecting of the administrative activities to the provisions of law undoubtedly contributed to the concepts which, while promoted by some authors (Michał Wielhorski, Stanisław Siestrzencewicz), were close to the present-day institutions of control over the administration. It is in the Polish political journalism that there may also be found the ideas about the possibility of lodging complaints with the Courts against the controversial administrative decisions. These ideas made up therefore the prototype of the administrative judicature which was expected to be developed in the centuries to follow.

In the area of local administration there was postulated a series of solutions considerably departing from those accepted by other European states of that epoch. Thus Antoni Popławski would entrust to the local agencies the entirety of problems connected with the activities of administration of territorial level. That was the model of decentralized administration, equipped with a large scope of discretionary power. The model remarkably departed from the solutions that were adopted in the absolutely ruled

states. Other anonymous project concerned with the local government postulated the creation of the fund that would enable the territorial authorities to engage themselves in their own economic activities which would be independent of the central subsidies. The introduction of the self-financing system of the local administrative as well as economic activities was expected to encourage the territorial authorities to become more active in the area of making the search for and organizing the collection of the funds they needed. This, in its turn, would lead to the reduction of the load with which the little affluent State Treasury was charged.

Also Hugo Kołłątaj, one of the leading representatives of the Polish thought of the Enlightenment epoch, presented an interesting concept of the local administration. While leaving the entire supervision over the administration with the already existing Sejmiks (which formed the nobility's self-governmental organs) he suggested the construing of the new agencies. They would be based upon unipersonal principle and organized along the hierarchical subordination. In their case, Kołłątaj emphasized the coordinating role of central administration. This concept made up another attempt at reaching compromise between the new tendencies and constitutional tradition of the nobiliary Republic.

While summing up the major points of the discussion, we may say that many problems in the area of internal administration of the state that were either introduced in Europe of the time or were the subject matter of theoretical discussion, penetrated the Republic. The concepts of the leading promoters of the 18<sup>th</sup> century theory of police were not unknown to Polish authors, this being proven by a series of concurrent opinions in the discussed doctrine. At the same time what is worthwhile to note are the significant differences in the comprehension of goals that were expected to be reached by the police in the absolutely-ruled countries as opposed to the goals determined for the police in Poland, that is in the country whose tradition was far from autocracy. Polish political journalism promoted a series of original solutions generated by the political thinkers' own reflections and the country's own needs.

The impact that the Polish political thought had upon the reform of administration seems to be indisputable. The structure of central authorities expressly referred to the concepts propagated by the writers of the time. This structure constantly evolved toward the modern forms of internal management of the state. Also the competence of created administrative agencies did not basically depart from that laid down by the constitutional thought of the epoch, the thought being enriched by some West European elements of the theory of police.

What was also created were the nuclei of the governmental territorial administration. However many problems propagated by the political journalism were not – or were only to a limited extent – taken into consideration in practical solutions. Among these problems it is possible to list: the postulate of the codification of law on the police, the absence of resolute separation between legislative and executive authorities as well as the absence – in the solutions that were adopted – of fuller implementation of the postulate of control over the administration or postulate of the introduction of administrative judicature. The incompleteness of the carrying out of the reforms that were postulated in the propagated proposals was most expressly observable in the area of local administration.

There emerges the question: why the multitude of projects and postulates referring to the reform of administration, was not followed by their fuller implementation. In fact what was reformed did not satisfy the needs of our state at the end of the 18<sup>th</sup> century. Additionally, what was reformed considerably differed from the contemporary models as adopted by other European states, particularly such as Prussia and Austria. The causes for that are diverse. It is obvious that the Republic, tormented by the long-lasting anarchy of the epoch of magnate oligarchy, did not reach the point at which the deep and comprehensive administrative reforms could be carried out. At the same time the strength of tradition was so large that what the reforms tried to improve was what they considered to be most urgent, the basic constitutional model of the state being however left intact. They realized how expensive the comprehensive reform might be and they knew that the State Treasury of the time could not afford it, this being a weighty argument against any far-reaching changes. Also at the Four Year Sejm the need to introduce changes into the structure of the supreme state agencies, and particularly into the Sejm, decidedly dominated the question of reorganisation of local administration. Last but not least, the nobility themselves feared the excessively expanded public administration since this might, in their opinion, lead toward the *absolutum dominium*. Hence the reforms that were carried out were only those of limited nature.

While evaluating the 18<sup>th</sup> century Polish administrative thought, we should emphasize that it was formative of laying the theoretical foundations for the introduction of modern lines along which the administration could develop. Likewise, this thought facilitated the process of adapting the constitutional system of the Republic to the requirements of the modern form of the state. The loss of sovereignty by Poland prevented the full accomplishment of the planned reforms.



## Das Resümee

Die Arbeit behandelt die Grundvoraussetzungen des polnischen Verwaltungsgedankes im XVIII. Jh. aufgefasst als eine Gesamtheit von Ideen zur Reorganisation der vollziehenden Gewalt im Staate und zur Bildung von modernen auf Prinzipien des Zentralismus und des Bürokratismus gestützten Verwaltungsformen. Der Aufbau der Arbeit gründet sich vor allem auf das chronologische System mit der Hervorhebung von drei grundlegenden Entwicklungsetappen des untersuchten Gedankens. Der erste Teil wurde der Publizistik der sächsischen Epoche, der zweite – der Regierungszeit von Stanisław Poniatowski bis zur Zeit des vierjährigen Sejms gewidmet, der dritte Teil betrifft die Zeit des Großen Sejms und die der dritten Teilung Polens vorangehenden Jahre.

In der Arbeit wurden sämtliche durch die damalige Publizistik hervor gehobene Reformprojekte der Staatsverwaltung sowohl auf der zentralen wie auch auf der örtlichen Ebene behandelt. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Problematik der Aufgaben und des Wirkungsbereichs der Polizei geschenkt. Diese wurde damals mit der Gesamtheit der Verwaltungstätigkeiten, insbesondere mit der sog. „guten Ordnung“, d.h. mit den Sachen der Sicherheit, der Bequemlichkeit und der Ordnung identifiziert. Die Arbeit knüpft sowohl an die Werke, die von hervorragenden Vertretern der damaligen Reformbewegung geschaffen wurden, wie auch an die Ergebnisse von weniger bekannten Verfassern an. Es werden auch zahlreiche anonyme Arbeiten, Flugblätter und handschriftliche Quellen ausgewertet. Der Schlussgedanke der Arbeit enthält die These über einen wenn auch beschränkten Einfluss der europäischen, vor allem der deutschen Publizistik auf den polnischen Verwaltungsgedanken, wie auch die These, dass das XVIII. Jh. die Ansätze der modernen Verwaltungsidee und des Verwaltungsrechts nach Polen gebracht habe, indem es die Grundlagen zu einer volleren Entwicklung dieser Bereiche im nachfolgenden Jahrhundert geschaffen habe.

Der Einfluss der europäischen Polizistik auf das Schrifttum des XVIII. Jhs. kam zum Ausdruck vor allem in diesen Arbeiten, deren Thematik in großen Ausmaß mit der Kameralistikdoktrine verwandt war. Dies betrifft vor allem die Arbeiten, die in den 70-er bis zu den 90-er Jahren dieses Jahrhunderts entstanden. Bemerkbar sind hier besonders die Einflüsse bloßer Kameralistik, deren Annahme auf dem polnischen Boden schneller war, weil sie sich – als ökonomische Lehre – auch den „aufgeklärten Republiken“ anschloss. Zu diesen Arbeiten gehören: das 1775 anonym herausgegebene *Réflexions politiques sur l'administration intérieure de la Pologne*, das deutlich das Vorbild des Polizeistaates bevorzugte, oder *Krótkie zebranie trzech praw początkowych* (Kurze Sammlung der drei Anfangsrechte) von Remigiusz Ładowski, die auf die Konzeption des polizistisch-kameralistischen aufgeklärten Absolutismus stützt. Die Anpassungsprobe dieser Konzeption den Bedingungen und dem Vorbild der Gesellschaftsordnung der polnischen Republik (Rzeczpospolita) – durch das Zieren in die republikanische Form – stellte das Schaffen von Józef Wybicki oder Ferdynand Nax dar. Erstes – und vor der Teilung Polens einziges – Werk, ganz der Polizeitätigkeit gewidmet, waren, im Jahre 1792 herausgegebene, *Prawidła początkowe policji ogólnej w państwie* (Anfangsnormen der allgemeinen Polizei im Lande), übrigens fast buchstäblich auf die dem *Traité de la police* von Delamarre angenommene Einteilung, gestützt.

Der Mehrzahl der damaligen polnischen Arbeiten wurde die so starke Beeinflussung der kameralistischen Literatur entzogen, doch einige, für sie charakteristische Probleme kann man beim beträchtlichen Teil der Autoren finden. Dies gibt Zeugnis der Entwicklung in dem polnischen Schrifttum des XVIII. Jhs. des Interesses für die Problematik aus dem Bereich der Polizistik, die für die europäische Politikliteratur dieser Zeit so charakteristisch war. Durch die polnische Publizistik berührte Fragen zeigen auf das Klarwerden der, sowohl aus dem Entwicklungsniveau der Gesellschaft wie auch des neuzeitlichen Staates, erfordernden Erfordernisse. Sie überzeugen auch davon, dass der polnische Verwaltungsgedanke im Vergleich zu anderen europäischen Staaten nicht verspätet war.

In der polnischen Publizistik angewandte Vorbilder, die der Polizistik entnommen waren – ohne theoretische Erwägungen der Polizeierolle im Dienste der Selbstherrschaft zu betrachten – betrafen am häufigsten Proben der Gestaltung der Leistungsverwaltungsgrundlage im Lande, die auf das Befriedigen der wesentlichen gesellschaftlichen Bedürfnisse gelenkt war. Im geringeren Ausmaß sind sie sichtbar im Zusammenhang mit konkreten Vorschlägen der Verwaltungsorganisationsstruktur der einzel-

nen Stufen, wo die Elemente der heimischen Tradition entscheidend überwiegen. Sie sind nicht so sichtbar im Grundsatz der Beamtenwählbarkeit - mit immer noch sichtbaren Neigungen zu ihrer Lebenslänglichkeit, in ausdrücklicher Betonung der Provinziallandtagbeteiligung an dem Verwaltungsleben des Landes, oft auch im Absonderungsmangel der inneren Kompetenz der Verwaltung. Dies stellt eine, für die zweite Hälfte des XVI-II. Jhs, charakteristische Probe der Verbindung der traditionell polnischen Verwaltungsveranstaltungen mit den neuen Bedürfnissen, Tendenzen und Forderungen.

Man soll auch diese Elemente in dem polnischen Verwaltungsgedanke des XVIII. Jhs. betonen, die von seiner, in vielen vorgeschlagenen Lösungen, Originalität und manchmal sogar von der Neuerungsaktivität zeugen.

Vor allem betonte in der Regel damalige Publizistik, die Grundlagen der Verwaltungsfunktionierung besprechend, die bevorzugte Stellung des im Sejm verabschiedeten Rechtes vor Ausführungstätigkeit. Sie unterschied sich in diesem Punkt ausdrücklich von den Theorien der absoluten Monarchien, nach denen: der Herrschende, das Recht bestimmend, von ihm nicht gefesselt war, und was damit verbunden ist, - Verwaltungsbehörden, dem Herrscher unterstehend, vor allem zu Interesse der Behörde und nicht der einzelnen Bürger handelten. Die Unterstellung der Verwaltungstätigkeit den Rechtsgesetzen trug ohne Zweifel dazu bei, dass einige Autoren (Michał Wielhorski, Stanisław Siestrzencewicz) die Konzeptionen, ähnlich der heutigen Verwaltungskontrolleinstitutionen, vorbrachten. In der polnischen Publizistik kann man auch die Vorschläge der Verwaltungsbeschlussanfechtbarkeit bei dem Gericht finden, also das Vorbild der in dem nächsten Jahrhundert herausgebildeten Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Im Bereich der Lokalverwaltung forderte man eine Reihe der Lösungen, die im gewissen Ausmaß von denen, die in den anderen Staaten in damaligem Europa üblich waren, abweichen.

Antoni Popławski betraute die Lokalbehörde mit der Gesamtheit der mit der Verwaltungstätigkeit der lokal Stufe verbundenen Probleme. Wir haben hier zu tun mit dem Vorbild der dezentralisierten Verwaltung, die einen breiten Bereich der ungestörten Tätigkeit hat. Ein anderes anonymes Projekt der lokalen Regierung forderte die Fondsbildung, die der Lokalbehörde eigene wirtschaftliche Tätigkeit ermöglichte, unabhängig von Zentralzuwendungen. Die Einführung des Selbstfinanzierungssystems der lokalen wirtschaftlichen und Verwaltungstätigkeit sollte als Resultat zur Aktivisierung der Lokalbehörde, im Bereich des Herausfindens und der Anhäufung der



nötigen Fonds, führen und andererseits sollte die Entlastung des nicht besonders reichen Staatschatzes verursachen. Auch einer der führenden Vertreter des polnischen Aufklärungsgedankens – Hugo Kołłątaj – schlug ein interessantes Vorbild der Lokalbehörde vor. Er überließ die allgemeine Verwaltungsaufsicht den schon früher existierenden Provinzlandtagen (die die Organe der Adelssselbstverwaltung bildeten), baute die Struktur der völlig neuen Behörden, die auf das Prinzip der Einzelpersönlichkeit und hierarchischen Unterordnung stützte, mit der Betonung der koordinierenden Rolle der Zentralverwaltung. Dies stellte die nächste Kompromissprobe neuer Tendenzen mit der Gesellschaftsordnungstradition der Adelsrepublik dar.

Zusammenfassend – man soll feststellen, dass viele Probleme aus dem Bereich der Innenverwaltung des Staates, die im damaligen Europa eingeführt wurden oder ein Gegenstand der theoretischen Erwägungen darstellen, in die polnischen Adelsrepublik eindringen. Die Konzeption der führenden Anreger der Polizistik des XVIII. Jhs. waren den polnischen Autoren nicht fremd, davon zeugt die Übereinstimmung der präsentierten Ansichte. Gleichzeitig soll man betonen, dass es auch beträchtliche Unterschiede im Begreifen der Ziele, denen die Polizei in dem absoluten Staat dienen sollte und dem, was man von ihr in Polen erwartet hat, gab, – das weit von dem Modell der Selbstherrschaft entfernt war. Die polnische Publizistik postulierte außerdem viele interessante Lösungen, die das Ergebnis eigener Überlegungen und Bedürfnisse waren.

Der Einfluss der polnischen Publizistik auf die in der zweiten Hälfte des XVIII. Jhs. durchgeführte Verwaltungsreform schien unumstritten zu sein. Die Struktur der Zentralbehörde knüpfte an die von den damaligen Schriftstellern verkündeten Konzeptionen an, der ständigen Evolution in der Richtung der neuzeitlichen Staatsinnenverwaltung folgend. Auch die Befugnisse der schaffenden Verwaltungsorgane wichen im Grunde nicht von diesen ab, die der Gesellschaftsordnungsgedanke der Epoche, um einige Elemente der westeuropäischen Polizeilehre bereichert, entworfen hat. Man bildete auch die Anfänge der territorialen Regierungsverwaltung. Viele der von der Publizistik vorgeschlagenen Probleme wurden jedoch gar nicht – oder nur im geringen Ausmaß – praktisch berücksichtigt. Hier kann man erwähnen: das Postulat der Kodifizierung des Polizeirechts, Mangel an konsequenter Teilung im Bereich der Legislative und Exekutive und an völliger Realisierung des Verwaltungskontrolle und Verwaltungsgerichtsbarkeitpostulats in den angenommenen Lösungen. Die Unvollkommenheit der durchgeführten Reformen den Vorschlägen gegenüber, ist auch im Bezug auf die Lokalverwaltung bemerkbar.

Es entsteht also die Frage, warum der Entwürfe- und Postulatevielfalt, die die Reform der Verwaltung betraf, ihre noch vollständigere Realisierung nicht folgte; doch alles das, was man zu reformieren imstande war, nicht ausreichend für die Bedürfnisse des polnischen Staates an der Wende des XVIII. Jhs. war, davon ganz zu schweigen, dass es von damaligen Vorbildern der anderen europäischen Staaten, vor allem aus Preußen und Österreich, abwich. Die Ursachen sind verschieden. Seit Sicherheit war Polen, von langer Anarchie der sächsischen Epoche gequält, noch nicht reich genug, um große und universale Verwaltungsreformen durchzuführen, und gleichzeitig war die Tradition so stark, dass man vor allem das zu verbessern versuchte, was man für das Wichtigste hielt, ohne dabei das fundamentale Staatsordnungsmodell zu verletzen. Man war sich bestimmt auch dessen bewusst, wie kostspielig solche Reform gewesen wäre, was bei dem aktuellen Fiskuszustand, ein schwerwiegendes Argument gegen eine groß angelegte Reform war. Auch das Änderungsbedürfnis der Struktur der führenden Staatsorgane, vor allem des Sejms, übertraf während des Vierjährigen Sejms die Frage der Lokalverwaltungsreorganisation. Schließlich gab die Furcht der Adeligen vor der zu großen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, die ihrer Meinung nach zum absolutum dominum führte, solche Richtung und Gestalt den in diesem Bereich durchgeführten Reformen.

Wenn man den polnischen Verwaltungsgedanke des XVIII. Jhs. beurteilt, so muss man betonen, dass er theoretische Grundlagen der Verwaltunglenkung in die richtigen Bahnen und der Anpassung der Gesellschaftsordnung Polens an die Erfordernisse der neuzeitlichen Staatsform gab. Der Unabhängigkeitsverlust störte die vollständigere Realisierung dieser Arbeit.



## Резюме

Целью этой монографии является представление главных идей формирующейся в XVIII столетии польской административной мысли, понимаемой как совокупность концепций, касающихся реорганизации исполнительной власти в государстве и проведения, основанных на централизме и бюрократизме, реформ администрации. Конструкция работы, прежде всего, базируется на хронологической системе, с учетом трёх основных этапов развития исследованных идей. Первая часть посвящена публицистике эпохи королей саксонской династии, вторая – правлению Станислава Августа Понятовского до времен заседания Четырёхлетнего сейма, а третья касается времён Большого сейма и событий происходящих непосредственно перед третьим разделом Польши. В труде рассмотрены все описанные в тогдашней публицистике проекты реформ государственной администрации как центрального, так и местного уровня. Особое внимание отведено задачам, поставленным полицией и сфере её деятельности. В то время место полиции усматривалось в административной среде, поставленные перед ней задачи были связаны с так называемым «добрым порядком», то есть с вопросами безопасности и общественного порядка. В работе рассмотрены как произведения созданные тогдашними, видными представителями реформаторского движения, так и исследования менее известных авторов. Не остались без внимания также многочисленные труды анонимных авторов, листовки и рукописи.

Основополагающим принципом монографии является тезис о влиянии, хотя и ограниченном, европейской, прежде всего, немецкой науки о полиции на польскую административную мысль, а также тезис говорящий о том, что XVIII век принёс в Польшу основы современных идей администрации и административного права, создавая таким образом фундамент для полноценного развития этих дисциплин в последующих столетиях.

Влияние европейской науки о полиции на польскую литературу XVIII века, прежде всего, проявлялось в тех трудах, тематика которых в большой степени была связана с камеральной доктриной. Это касается исследований появившихся в 70-тых – 90-тых годах XVIII столетия. В них особенно заметно влияние чистой камералистики, развитие которой в Польше наступило быстрее, потому что как экономическая наука она не противоречила идеологии так называемых «просвещённых республик». К работам написанным в духе науки о полиции принадлежат: напечатанное в 1775 году анонимное произведение *Réflexions politiques sur l'administration intérieure de la Pologne*, автор которого ясно высказывается о преимуществе полицейского государства, или *Krótkie zebranie trzech praw początkowych* (*Краткое собрание трёх начальных прав*) Ремигиуша Ладовского, – произведение основанное на полицейско-камеральной концепции просвещённого абсолютизма. Попытку приспособления этой концепции к существующему государственному строю и общественному порядку дворянской Речи Посполитой – путем придания ей республиканских форм – отражает творчество Юзефа Выбицкого или Фердинанда Накса. Первым и, до третьего раздела Польши, единственным трудом полностью посвящённым деятельности полиции, было изданное в 1792 году произведение: «Начальные правила общей полиции в государстве», почти полностью основанное на делении принятом Даламаром в *Traité de la police*.

Большинство польских исследований того времени не были подвержены сильному влиянию камеральной литературы, тем не менее, некоторые, характерные для неё проблемы мы можем найти у значительной части авторов. Затрагиваемые вопросы, характерные для науки о полиции, естественно не свидетельствуют о полном восприятии взглядов учёных – представителей полицейской науки, однако указывают на развитие в польской литературе XVIII века заинтересованности этой, типичной для европейской политической литературы эпохи Просвещения, проблематикой. Рассматриваемые польскими публицистами вопросы указывают на осознание ими необходимости решения задач связанных с развитием общества и современного государства. Убеждают также в том, что польская административная мысль не была отсталой в сравнении с другими европейскими государствами.

Используемые в польской публицистике образцы, почерпнутые с науки о полиции (не принимая во внимание теоретических рассуждений над ролью полиции в службе абсолютной власти), чаще всего,

касались попыток формирования в государстве основ администрации, деятельность которой была бы направленной на удовлетворение насущных потребностей общества. В меньшей степени в этих трудах можно заметить предложения введения конкретных новых организационных структур администрации отдельных уровней. В этом отношении преобладали взгляды целесообразности сохранения родных традиционных структур. Примером этого могут служить, предложения о сохранении принципа выборности служащих (с тенденциями их пожизненных каденций); сохранение значения местных сеймиков в административной жизни государства; или сохранения зачастую недостаточного разграничения компетенций внутри самой администрации. Все это было характерными для эпохи правления Станислава Августа Понятовского, попытками сочетания традиционных польских административных устройств с новыми требованиями, тенденциями и постулатами.

Наконец, уместно будет подчеркнуть существование также и тех элементов в польской административной мысли эпохи Просвещения, которые свидетельствуют о её значительной, во многих предлагаемых решениях, оригинальности, а иногда и о новаторстве.

Прежде всего следует обратить внимание, что публицистика того времени, обсуждая основы функционирования администрации, подчеркивала первенство принятых в сейме законов над исполнительной властью. В этом плане она коренным образом отличалась от теорий существующих в абсолютных монархиях, согласно которым: правитель составляя законы, одновременно не был им подвластен, а в связи с этим – органы администрации, подчиняясь монарху, действовали, прежде всего, в интересах власти, а не отдельных граждан. Подчинение административной деятельности законам, несомненно привело к выдвижению некоторыми авторами (Михаил Вельхорский, Станислав Сестженцевич) концепций близких к сегодняшним принципам контролирования администрации. В польской публицистике можно найти также идеи права обжалования спорных административных решений в суде, то есть, прообразы созданного в следующих столетиях административного правосудия.

В сфере местной администрации выдвигались предложения принятия ряда решений, в значительной степени отличающихся от принятых в других государствах тогдашней Европы.

Антоний Поплавский, совокупность проблем связанных с административной деятельностью местного уровня, предлагал вверить мест-

ным органам власти. То есть, здесь можно проследить присутствие модели децентрализованной администрации имеющей широкий диапазон свободных действий. Эта идея также значительно отличалась от решений принятых в государствах с абсолютной монархией. Другой анонимный проект устройства местной власти предлагал создание фонда, который предоставлял бы местным властям возможность ведения собственной хозяйственной деятельности, независимой от центральных дотаций. Учреждение системы самофинансирования местной административно-хозяйственной деятельности в эффе́кте, с одной стороны, должно было привести к активизации местных властей в сфере поиска и накопления необходимых средств, а с другой, вызвало бы уменьшение расходов и так не очень богатой государственной казны. Интересную концепцию местной администрации разработал еще один передовой представитель польской мысли эпохи Просвещения – Гуго Коллонтай. Согласно его идеи, весь административный контроль оставался в ведении существующих уже сеймиков (которые создавали органы дворянского самоуправления), но одновременно с этим надо было создать совершенно новую структуру учреждений, основанных по принципу иерархического подчинения, а центральная администрация исполняла бы координирующую роль. Эта концепция была очередной попыткой поиска компромисса между новыми тенденциями и существующими традициями устройства дворянской Речи Посполитой.

Подытоживая, можно констатировать, что многие проблемы связанные с внутренней администрацией государства, которые подымались в то время в Европе или были предметом теоретических изысканий, также и в Речи Посполитой находили должную заинтересованность. Концепции главных представителей науки о полиции XVIII века не были чуждыми польским исследователям, о чём свидетельствуют их схожие позиции по многим вопросам. Вместе с тем необходимо подчеркнуть существование принципиальных различий в понимании целей, которым должна служить полиция в государстве с абсолютной монархией и тем, чего следовало от неё ожидать в Польше, – стране далёкой от модели самодержавия. Кроме того, польская публицистика предлагала много оригинальных решений, являющихся результатом собственных изысканий и потребностей.

Влияние польской публицистики на реформу администрации бесспорно. Структура центральной власти была отчетливо связана с концепциями провозглашенными писателями того времени, и под-



вергалась постоянной эволюции в поисках новых форм внутреннего управления государством. Также и компетенции новых органов администрации в принципе не отличались от тех, которые были намечены создателями идей государственного устройства той эпохи, дополнительно обогащенными некоторыми элементами западноевропейской науки о полиции. Были созданы также основы правительственной территориальной администрации. С другой стороны, многие выдвинутые публицистикой проблемы не были (или были приняты только в незначительной степени) применены на практике, например: постулат кодификации полицейского права, недостаточность в разделе законодательной и исполнительной власти, отсутствие в принятых решениях полной реализации постулата контроля администрации и административного правосудия. Половинчатый характер проведённых реформ по сравнению с выдвигаемыми предложениями наиболее отчетливо можно увидеть в отношении решений связанных с местной администрацией.

Следовательно, возникает вопрос, почему при множестве проектов и постулатов, касающихся реформы администрации, не последовала их полная реализация; ведь всё что удалось реформировать, было далеко недостаточным в сравнении с потребностями польского государства в конце XVIII века, не говоря уже о том, что его устройство значительно отличалось от современных моделей других европейских государств, особенно Пруссии и Австрии? Причины тому разные. Конечно, Речь Посполитая, ослабленная продолжительной анархией периода магнатской олигархии, еще не созрела к более глубоким и всесторонним административным реформам, а существующая сила традиций была так велика, что удалось исправить прежде всего то, что считалось самым необходимым, вместе с тем не подвергая коренным изменениям административную модель государства. Принимались во внимание также ограниченные возможности финансирования реформ, что при плачевном состоянии государственной казны давало её противникам весомые аргументы против их введения. Проблема необходимости перемен в структуре верховных органов государства, особенно сейма, преобладала во время заседаний Большого сейма по вопросам перестройки местной администрации. Наконец, опасения шляхты перед чрезмерным расширением общественной администрации, ведущей, по её мнению, к *absolutum dominium*, придавало именно такое направление и форму проведённым в этой сфере реформам.

Однако, оценивая польскую административную мысль XVIII столетия, необходимо подчеркнуть, что она предоставляла теоретические основания направления администрации на современные пути развития и приспособлявала государственное устройство Речи Посполитой к требованиям современной формы государства. Потеря суверенитета помешала полностью реализовать эти задачи.

# Bibliografia

## 1. ŹRÓDŁA RĘKOPIŚMIENNE

Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (AGAD).

Archiwum Królestwa Polskiego (AKP): nr 352.

Archiwum Publiczne Potockich (APP): nr 61, 98, 104, 197.

Archiwum Sejmu Wielkiego (ASW): nr 16.

Zbiór Popielów (Zb. Pop.): nr 23, 132, 299, 301, 325, 388.

Biblioteka Fundacji Kórnickiej, rkps 927.

Biblioteka Narodowa w Warszawie: nr 5393/84.

Biblioteka Ossolińskich we Wrocławiu, rkps 545, 11920/III.

Biblioteka Zakładu im. Ossolińskich we Wrocławiu: nr 1778.

## 2. ŹRÓDŁA DRUKOWANE

### • Starodruki

Aigner P., *Projekt do urządzenia budowniczych policji, z umieszczeniem sposobów zagradzających upadkowi miast, a wzrost im nadal zapewniających* [s.l., s.a.] (druk ulotny).

Brzostowski P. K., *Listy Anonima opisujące komisję wolnych włościan pawłowskich z dziedzicem swoim j.w. księdzem Brzostowskim eks-referendarzem: W.Ks.L., kawalerem orderów polskich, adresowane do Grebla bibliopoli krakowskiego z powodu wyszłej w drukarni jego książki w roku 1788 „O poddanych polskich”* [s.l., s.a.].

*Co się też to dzieje z nieszczęśliwą ojczyzną naszą? Wiadomość poświęcona prawdzie i przyszłości*, Warszawa [s.a.].

Czapski F., *Dom nadwerżonej Rzeczypospolitej, jakiemi materiałami nie tylko do dawnej przywrócić ozdoby, ale jeszcze przydać nowej wspaniałości*, 1783 [s.l.].

Delamare N., *Traité de la police ou l'on trouvera l'histoire de son établissement les fonctions et les prérogatives de ses magistrats*, t. I–IV, Paris 1719–1722.

Desroches Ch. J., *Memoire et observations concernant les postes aux lettres*, 1784.

Dmochowski F., *O ustanowieniu i upadku konstytucji polskiej 3-go maja*, we Lwowie 1793.

*Dyaryusz seymu ordynaryjnego pod zawiązkiem konfederacji generalnej Obojga Narodów w Warszawie rozpoczętego Roku Pańskiego 1788*, Warszawa 1788–1792.

„Dziennik Handlowy, zawierający w sobie wszystkie okoliczności, czyli ogniwa całego łańcucha handlu polskiego” 1786–1793 (Warszawa).

„Gazeta Warszawska” 1777.

Głos J.O. Książęcia JMci Poniatowskiego podskarbiego wielkiego W.X.L. na sesyi sejmowej dnia 24 8-bris 1788 miany, [s.l.] (druk ulotny).

Głos Tadeusza Mostowskiego kasztelana raciązkiego na sesyi sejmowej dnia 6 czerwca 1791 roku miany, [s.l.] (druk ulotny).

Horalek W., *Na pismo pod tytułem: Czamarka i Sarafan, w czasie sejmu patriotycznego w Polskę wprowadzone...*, Warszawa 1791.

Jezierski F. S., *Niektóre wyrazy porządkiem abecadła zebrane i stosownemi do rzeczy uwagami objaśnione*, Warszawa 1791.

Jezierski J., *Mowy sejmowe 1788–1791*, Warszawa [s.a.].

Jezierski J., *Taxa próżniaków do uwagi Klubu Warszawskiego i terazniejszej policji podana*, Warszawa [s.a.].

Jezierski J., *Zbiór pism, do których były powodem Uwagi nad życiem Jana Zamoyckiego, Roku 1788* [s.l.].

Jezierski J., *Jak życzy, tak pisze. Skarb, wojsko, pierwsze uszczęśliwienie, reszta nie zginie*, Warszawa 1791.

Justi J. H. von, *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*, Göttingen 1756.

Justi J. H. von, *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseeligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policy-Wissenschaft*, t. I–II, Königsberg–Leipzig 1760–1761.

Koźłataj H., *Do Stanisława Małachowskiego referendarza koronnego o przyszłym sejmie Anonyma listów kilka*, Warszawa 1788.

Koźłataj H., *Prawo polityczne narodu polskiego, czyli układ rządu Rzeczypospolitej*, Warszawa 1790.

*Komisye po województwach ekonomiczne, policiey i cywilno-wojskowe*, [s.l., s.a.] (druk ulotny).

*Kommissye wojewódzkie*, [s.l., s.a.] (druk ulotny).

Konarski S., *O skutecznym rad sposobie albo o utrzymywaniu ordynaryjnych sejmów*, t. I–IV, Warszawa 1760–1763.

- Kossakowski J., *Xiędz Pleban*, cz. I, Warszawa 1786.
- Kossakowski J., *Obywatel*, Warszawa 1788.
- List 3 P.K. do autora Dziennika Handlowego roku 1788 w materiach handlowych, „Dziennik Handlowy” 1788, I–VI.
- Ładowski R., *Krótkie zebranie trzech praw początkowych, to jest: prawa natury, politycznego i narodów z różnych autorów wyjęte...*, Lwów 1780.
- Ładowski R., *Prawo natury, prawo polityczne i prawo narodów, krótkim i jasnym sposobem dla użytku szlachetnej młodzieży spisane*, Lublin 1793.
- Makulski F., *Czamarka i Sarafan w czasie sejmiku patriotycznego w Polskę wprowadzone*, Warszawa 1791.
- Michałowski S., *Wykład prawa przyrodzonego* [s.l., s.a.].
- Myśl Chrapowickiego marszałka Rady dawnej, a terazniejszego kasztelana mściławskiego, względem polepszenia miast naszych krajowych, „Dziennik Handlowy” 1786, VII–XII.
- Myśli o ogólnej poprawie rządu krajowego [s.l., s.a.].
- Myśli patriotyczno-polityczne do Stanów Rzeczypospolitej Polskiej na sejm 1788 roku zgromadzonych, przez obywatela o wolność i samowładztwo Rzeczypospolitej swojej gorliwiego spisane, 1788 [s.l.].
- Myśli polityczne dla Polski, Warszawa 1789.
- Nax F., *Uwagi nad uwagami, czyli obserwacje nad książką, która w roku 1785 wyszła pod tytułem: Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego kanclerza i hetmana w. kor.*, Warszawa 1789.
- Nax F., *Wykład początkowych prawideł ekonomiki politycznej, z przystosowaniem przepisów gospodarstwa narodowego do onego wydzwignienia i polepszenia, stosownie do aktualnego stanu, w którym rzeczy zostają*, Warszawa 1790.
- Nowe usiłowania względem uprzątnienia z ulic warszawskich żebraków, „Pamiętnik Polityczny i Historyczny” 1793, t. I.
- Obwołanie marszałka wielkiego koronnego względem czynienia raportów i meldowania, 1787.
- Odpowiedź powróconego do życia z wieczności Polaka na odezwę zmarłego Szławskiego pośła krakowskiego [s.l., s.a.] (druk ulotny).
- O handlu wewnętrznym przez tegoż Sandomierzanina, „Dziennik Handlowy” 1787, I–III.
- Okęcki A., *Uwagi obywatelskie nad żebrakami*, Warszawa 1782.
- Organizacja komisji porządkowych, 1794 (druk ulotny).
- O transporcie spławnym, uwaga Sandomierzanina, „Dziennik Handlowy” 1787, XII.

„Pamiętnik Polityczny i Historyczny” (od 1785 roku „Pamiętnik Historyczno-Polityczno-Ekonomiczny”) 1783–1792 (Warszawa).

*Pismo IV G.P.P.K. o potrzebie wolności handlu i zniesienia wszelkiego uciemżenia*, „Dziennik Handlowy” 1788, I–VI.

Plater K., *Listy posła do ojca na wsi mieszkającego i odpowiednie w okolicznościach sejmu teraźniejszy zatrudniających*, 1788 [s.l.].

Plater K., *Kosmopolita do narodu polskiego*, Warszawa [1789].

*Początkowe prawidła policji ogólnej w kraju*, t. I, Warszawa 1792.

Popławski A., *Zbiór niektórych materii politycznych*, Warszawa 1774.

Popławski A., *O rozporządzeniu i wydokonaleniu edukacji obywatelskiej projekt prześwietnej Komisji Edukacji Narodowej Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego w marcu 1774 podany*, Warszawa 1775.

Popławski A., *Prawo natury, prawo polityczne i prawo narodów, krótkim i jasnym sposobem dla użytku szlachetnej młodzieży spisane*, Lwów 1793.

*Porządek ogniowy w Warszawie od marszałka wielkiego koronnego na mocy prawa ustanowiony*, 1779.

*Projekt Sandomierzanina o lustracji kraju*, „Dziennik Handlowy” 1786, VII–XII.

Puszet [Puget] J. de, *O uszczęśliwieniu narodów. Przez J.X. Józefa de Puget Puszet, kustosa wiślickiego*, Warszawa 1788.

*Réflexions politiques sur l'administration intérieure de la Pologne, d'après ses loix fondamentales, ses constitutions différentes, les mœurs de ses habitants, et les causes principales de ses troubles et sa décadence. Par le Citoyen Libre d'une Monarchie*, Amsterdam 1775.

*Respons z Warszawy żalącemu się obywatelowi na drogość i nieregularność poczt krajowych*, „Gazeta Warszawska” 1777, nr 95.

*Seryarz projektów do prawa, innych różnych pism, uwag, myśli patriotycznych, żądań województw, ziem i powiatów, pomiędzy sejmem a sejmem od senatorów, posłów, gorliwych patriotów formowanych, roku pierwszego 1785, tom I–II (cz. I–XII)*, Warszawa 1785.

Siestrzeniewicz S., *Ustawy na gubernie państwa całorossyjskiego, z ruskiego na polski język przełożone [...], które za wzór mogłyby być użyte albo do reformy, albo przynajmniej do poprawy rządu naszego wewnętrznego*, [w:] *Seryarz projektów do prawa, innych różnych pism, uwag, myśli patriotycznych, żądań województw, ziem i powiatów, pomiędzy sejmem a sejmem od senatorów, posłów, gorliwych patriotów formowanych, roku pierwszego 1785, t. I–II (cz. I–XII)*, Warszawa 1785.

Skrzetuski W., *Mowy o główniejszych materiach politycznych*, Warszawa 1773.

Skrzetuski W., *Prawo polityczne narodu polskiego*, t. I–II, Warszawa 1782–1784.

Sonnenfels J. von, *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*, 1804 (wyd. I: Wien, t. I, 1765, t. II 1769).

Sołtykowicz J., *Wywód o skutecznym sposobie zaprowadzenia i ugruntowania dobrych obyczajów. Na obchód roczny pamiątki wolnej konstytucji dnia 3-go maja 1791 roku i imienin ojca ojczyzny Najjaśniejszego Stanisława Augusta z woli narodu Króla Polskiego i W.X.L. [...]*, Kraków [1791].

*Sposoby Sandomierzanina do poprawy transportu lądowego*, „Dziennik Handlowy” 1787, VII–IX.

Staszic S., *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego kanclerza i hetmana w. k. Do dzisiejszego stanu Rzeczypospolitej przystosowane*, [Łuck 1785].

Staszic S., *Przestrogi dla Polski z teraźniejszych politycznych Europy związków i z praw natury wypadające. Przez pisarza Uwag nad życiem Jana Zamoyskiego*, 1790 [s.l.].

Stroynowski H., *Nauka prawa przyrodzonego, politycznego, ekonomiki politycznej i prawa narodów*, Wilno 1785, wyd. II 1791.

Szczuka A. S., *Eclipsis Poloniae orbi publico demonstrata*, 1709 [s.l.].

*Ustanowienie końcem zniesienia żebraków proboszcza St. Sulpicjusza w Paryżu. Toż drugie w Rotomagu*, „Pamiętnik Polityczny i Historyczny” 1783, t. II.

*Ustawy stosujące się do dobrego porządku i powinności osiadłych ludzi w dobrach Pawłowie, czyli Mereczu przepisane w r. 1769...*, Wilno 1771.

*Uwagi do polepszenia rządu polskiego województwom, ziemiom i powiatom przez marszałka Rady komunikowane przed następującym sejmem w roku 1786* [s.l.].

*Uwagi i rady patriotyczne jednego obywatela względem ułatwienia spławności rzek naszych*, „Pamiętnik Historyczno-Polityczny” 1785, t. I–II.

*Uwagi nad komisjami porządkowymi na Litwie (które łatwo można rozciągnąć do Korony)*, „Pamiętnik Historyczno-Polityczno-Ekonomiczny” 1791, t. I–II.

*Uwagi nad rządem angielskim i inne dla wolnego narodu użyteczne*, 1791 [s.l.].

*Uwagi o chłopach*, Warszawa [1788].

*Uwagi praktyczne o poddanych polskich względem ich wolności i niewoli*, Warszawa 1790.

Wielhorski M., *Essai sur le rétablissement de l'ancienne forme du gouvernement de Pologne, suivant la constitution primitive de la République*, Londres 1775.

Wielhorski M., *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitej ustaw*, 1775 [s.l.].

Wybicki J., *Mysli polityczne o wolności cywilnej*, t. I–II, Poznań, 1775–1776.

Wybicki J., *Listy patriotyczne do Jaśnie Wielmożnego ex kanclerza Zamoyskiego prawa układającego pisane*, t. I–II, Warszawa 1777–1778.

Wybicki J., *Wykład sposobów do rzekospławności i handłów wprowadzenia*, Warszawa 1782.



*Zastanowienie się nad całym krajem włościanami, z uwag nad projektem jmc i księdza Ossowskiego ich urządzenie w starostwach przeznaczającym wynikłe, 1792 [s.l.] (druk ulotny).*

*Zbiór praw sądowych na mocy konstytucji roku 1776 przez J.W. Zamoyskiego ex kanclerza koronnego, kawalera Orderu Orła Białego ułożony i na sejm roku 1778 podany, Warszawa 1778.*

*Zbiór rezolucji Rady Nieustającej, wyd. 1780, 1784, 1785, 1788.*

*Zebranie dyaryuszów trzech walnych sejmów, convocationis, electionis i coronationis, w roku 1764 odprawionych, Warszawa 1765.*

### • Wydawnictwa źródłowe

*Akta grodzkie i ziemskie, t. XXIII: Lauda sejmikowe wiszeńskie, lwowskie, przemyskie i sanockie 1731–1772, wyd. A. Prochaska, Lwów 1928.*

*Akta grodzkie i ziemskie, t. XXV: Lauda sejmikowe halickie 1696–1772, wyd. W. Hejnosz, Lwów 1935.*

*Akty powstania Kościuszki, wyd. S. Askenazy, W. Dzwonkowski, E. Kipa, R. Morcinek, t. I–III, Kraków–Wrocław 1918–1955.*

*Archiwum tajne Augusta II. Obraz Polaków i Polski XVIII w., wyd. E. Raczyński, t. II, Poznań 1841.*

*Dunin-Karwicki S., De ordinanda Republica, ed. S. Krzyżanowski, Cracoviae 1871.*

*Dzieduszycki J., Traktat o elekcji królów polskich z r. 1707, wyd. T. Wierzbowski, Warszawa 1906.*

*Dzieje ziemi kujawskiej oraz akta historyczne do nich służące, ogłosił A. Pawiński, Warszawa 1888.*

*Kitowicz J., Pamiętniki, czyli Historia polska, oprac. P. Matuszewska, Warszawa 1971.*

*Kołątaj H., Wybór pism politycznych, oprac. B. Leśnodorski, Wrocław 1952.*

*Kołątaj H., Listy Anonima i Prawo polityczne narodu polskiego, oprac. B. Leśnodorski i H. Wereszycka, Kraków 1954.*

*Leszczyński S., Głos wolny wolność ubezpieczający, 1743.*

*Materiały do dziejów genezy Rady Nieustającej, wyd. W. Konopczyński, „Archiwum Komisji Historycznej”, t. XII, Kraków 1919.*

*Materiały do dziejów Sejmu Czteroletniego, oprac. J. Woliński, J. Michalski, E. Rostworowski, t. I–IV, Wrocław 1955.*

*Starodawne prawa polskiego pomniki, wydał Antoni Zygmunt Helcel, t. I, Warszawa 1856.*

*Starzeński M., Na schyłku dni Rzeczypospolitej (1757–1795), wyd. H. Mościcki, Warszawa 1914.*

- Staszic S., *Przestrogi dla Polski*, wyd. kryt. S. Czarnowskiego, Kraków 1926.
- Staszic S., *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego*, wyd. kryt. S. Czarnowskiego, Kraków 1926.
- Volumina Legum*, t. VI, VIII, wyd. J. Ohryzko, Petersburg 1859–1860; t. IX, Kraków 1889; t. X, wyd. Z. Kaczmarczyk, Poznań 1952.
- Wybicki J., *Listy patriotyczne*, oprac. K. Opalek, Wrocław 1955.

### 3. WYKAZ CYTOWANEJ LITERATURY

- Ajnenkiel A., *Science administrative et droit administratif dans les grandes écoles polonaises 1795–1830/31*, [w:] *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime. Europäische Ansichten*, wyd. E. V. Heyen, „Ius Commune-Sonderhefte”, t. 21, Frankfurt am Main 1984.
- Assorodobraj N., *Początki klasy robotniczej. Problem rąk roboczych w przemyśle polskim epoki stanisławowskiej*, wyd. II, Warszawa 1966.
- Baliński M., *Pamiętniki o Janie Śniadeckim*, t. II, Wilno 1865.
- Bałtrusajtys G., *Sądownictwo Komisji Skarbowych w sprawach handlowych i przemysłowych (1764–1794)*, Warszawa 1977.
- Baranowski I., *Komisje porządkowe (1765–1788)*, „Rozprawy PAU. Wydział Historyczno-Filozoficzny” 1907, t. XLIX.
- Bardach J., *Zbiór praw Andrzeja Zamoyskiego w nauce XIX wieku*, [w:] *Wiek XVIII – Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, red. A. Zahorski, Warszawa 1974.
- Bartel W., *Ustrój władz cywilnych powstania kościuszkowskiego*, Wrocław 1959.
- Baszkiewicz J., *Historia „doktryn” i historia „idei” politycznych*, „Państwo i Prawo”, R. XV, 1960, nr 3.
- Berg G. H. von, *Handbuch der Teutschen Polizeyrechts*, Hannover 1799–1800 (Biblioteka Jagiellońska).
- Bergiusa J. H. L., *Polizey- und Cameral-Magazin*, Frankfurt am Main 1761–1774 (Biblioteka Uniwersytetu Łódzkiego).
- Bergiusa J. H. L., *Neues Polizey- und Cameral-Magazin*, Leipzig 1775–1780 (Biblioteka Uniwersytetu Łódzkiego);
- Bergerówna J., *Księżna Pani na Kocku i Siemiatyczach. (Działalność gospodarcza i społeczna Anny z Sapiechów Jabłonowskiej)*, Lwów 1936.
- Bieniarzówna J., *Projekty reform magnackich w połowie XVIII wieku. (Nowe dążenia ekonomiczne)*, „Przegląd Historyczny” 1951, t. XLII.
- Boba F. J., *Von dem Systeme der Policeywissenschaft und dem Erkenntnisgrundsatze der Staatsklugheit und ihrer Zweige*, Freiburg i Br. 1779 (Biblioteka Jagiellońska).

- Bobńska C., *Szkice o ideologach polskiego Oświecenia. Kolltataj i Staszic*, Wrocław 1952.
- Bog I., *Ist die Kameralistik eine untergegangene Wissenschaft?*, [w:] *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte*, wyd. F. Krafft, t. IV, 1981.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Broda J., *Andrzej Zamoyski a sprawa chłopska w drugiej połowie XVIII wieku*, Warszawa 1951.
- Bujański T., *Piotr Aigner jako teoretyk*, Kraków 1938 (odb. z „Rocznika Filozoficznego UJ” 1935–1936, t. II).
- Cichoń P., *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006.
- Czaja A., *Ostatnie lata Rady Nieustającej (1786–1789)*, cz. 1–2, Warszawa 1982 (maszynopis pracy doktorskiej przechowywany w bibliotece Instytutu Historii Uniwersytetu Warszawskiego).
- Czaja A., *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988.
- Czaja A., *Lata Wielkich nadziei. Walka o reformę Państwa polskiego w drugiej połowie XVIII w.*, Warszawa 1992.
- Danowska E., *Komisja Skarbu Koronnego – zakres władzy i odpowiedzialności*, „Roczniki Biblioteki PAN w Krakowie”, R. 41, 1996.
- Deutsche Verwaltungsgeschichte*, t. I: *Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stuttgart 1983.
- Dihm J., *Sprawa konstytucji ekonomicznej z 1791 r.*, Warszawa 1959.
- Drozdowski M., *Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764–1793*, Poznań 1975.
- Dutkova R., *Komisja Edukacji Narodowej*, Wrocław 1973.
- Estreicher K., *Bibliografia polska*, t. XIV, Kraków 1896, t. XXII, Kraków 1908.
- Feldman J., *Stanisław Leszczyński*, Wrocław–Warszawa 1948.
- Finkel L., Starzyński S., *Historia Uniwersytetu Lwowskiego*, Lwów 1894.
- Gierowski J., *Między saskim absolutyzmem a złotą wolnością. Z dziejów wewnętrznych Rzeczypospolitej w latach 1712–1715*, Wrocław 1953.
- Grabski S., *Zarys rozwoju idei społeczno-gospodarczych w Polsce od pierwszego rozbioru do r. 1831*, Kraków 1903.
- Grimm J., Grimm W., *Deutsches Wörterbuch*, t. VII, Leipzig 1889.
- Grodziski S., *Stanisława Dunin-Karwickiego poglądy na formę rządów w Polsce*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, red. J. Lewandowska, Kraków 1971.
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985.

Grotowski Ż., *Rzut oka na stosunki gospodarcze w Polsce pod koniec XVIII stulecia. Przedmowa do F. Nax, „Wykład początkowych prawideł ekonomiki politycznej”*, „Biblioteczka Dzieł Społeczno-Ekonomicznych”, Seria I, t. VIII: „Ekonomiści polscy”, Warszawa 1914.

Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej. Aspekty ustrojowo-polityczne*, Kraków 2003.

Grzybowski K., *Z zagadnień metodologii historii doktryn politycznych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1956, t. VIII, z. 1.

*Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, wyd. A. Erler, E. Kaufman, III t., Berlin 1984.

Hentschel V., *Die Staatswissenschaften an den deutschen Universitäten im 18. und 19. Jahrhundert*, [w:] *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte*, wyd. F. Krafft, t. I, 1978.

*Historia administracji i myśli administracyjnej. Wybór źródeł*, pod red. J. Malca, wyd. II uzupełnione, Kraków 2006.

Hulewicz J., *Opinia publiczna wobec Komisji Edukacji Narodowej. Studia z dziejów kultury*, Warszawa 1949.

Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1980, wyd. II, Warszawa 2001, wyd. V.

Janik M., *Hugo Kołłątaj. Monografia*, Lwów 1913.

Jobert A., *La Commission d'Education Nationale en Pologne*, Paris 1941.

Jurek P., *Uwagi o terminologii jednostek podziałów polityczno-administracyjnych w dziejach Polski*, [w:] *Studia historycznoprawne*, pod red. A. Koniecznego, Wrocław 2001.

Kaczmarczyk Z., *Reformy stanisławowskie (1764–1795) na tle dziejów państwa polskiego w czasach nowożytnych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1948, t. I.

Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1966.

Kalinka W., *Sejm Czteroletni*, Lwów 1881–1886.

Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

Koneczny F., *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924.

Konopczyński W., *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917.

Konopczyński W., *Dzieje Polski nowożytnej*, Warszawa 1936.

Konopczyński W., *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku (do Sejmu Czteroletniego)*, Warszawa 1966.

Korzon T., *Komisje porządkowe cywilno-wojskowe w latach 1790–1792*, „Ateneum” 1882, t. XXV–XXVIII.

Korzon T., *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794)*, t. I–V, Kraków–Warszawa 1897.

Kościałkowski S., *Antoni Tyzenhauz*, t. I–II, Londyn 1970–1971.

Kowecki J., *Uniwersał połaniecki i sprawa jego realizacji*, Warszawa 1957.

Krawczyk K., *Działalność komisji boni ordinis województwa kaliskiego i poznańskiego w latach 1756–1767*, „Biuletyn Instytutu Filozoficzno-Historycznego WSP w Częstochowie” 2001, nr 27.

Król R., *Reformy miejskie w Kamieńcu Podolskim. Działalność Komisji Boni Ordinis i Komisji Porządkowych Cywilno-wojskowych*, [w:] *Kamieniec Podolski. Studia z dziejów miasta i regionu*, t. II, Kraków 2000.

Kurdybacha Ł., *Dzieje kodeksu Andrzeja Zamoyskiego*, 1951 [s.l.].

Langrod G., *La science de l'administration publique (esquisse historique)*, [w:] *Studi in onore di Silvio Lessona*, Bologna 1963.

Langrod-Vaughan M., *Stanislas Leszczyński, administrateur bienfaisant en Lorraine (1737–1766)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1962, t. XIV, z. 1.

Legendre P., *Histoire de la pensée administrative française*, [w:] *Traité de science administrative*, Paris 1966.

Legendre P., *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris 1968.

Leśnodorski B., *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788–1792). Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951.

Leśnodorski B., *Rzeczpospolita w drugiej połowie XVIII wieku. Typ państwa i zmiany formy rządu*, „Przegląd Historyczny” 1951, t. XLII.

Leśnodorski B., *Les institutions polonaises au Siècle des Lumières*, Warszawa 1963.

Leśnodorski B., *Z dziejów administracji polskiej. Przełom XVIII i XIX wieku*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, R. 6/8, 1967, nr 2.

Leśnodorski B., *Administracja w państwie burżuazyjnym. Czynniki rozwoju*, „Państwo i Prawo”, R. XXVI, 1971, z. 3–4.

Leśnodorski Z., *Miasta i mieszczanie w powieści stanisławowskiej*, „Pamiętnik Literacki”, R. XXXII, 1935, z. 1–2 (Lwów).

Lipiński E., *Rozwój myśli ekonomicznej od merkantylizmu do socjalizmu naukowego*, Warszawa 1953.

Lipiński E., *Studia nad historią polskiej myśli ekonomicznej*, Warszawa 1956.

Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.

Maier H., *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, Neuwied am Rhein und Berlin 1966, wyd. II, München 1980.

Makiła D., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej: od połowy XVII wieku do 1763 roku. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003.

Malec J., *Zaręczenia Wzajemne Obojga Narodów. Z dziejów stosunku Polski do Litwy w II połowie XVIII wieku (1764–1792)*, Kraków 1978 (praca niedrukowana).

Malec J., *Coaequatio Iurium Stanów Wielkiego Księstwa Litewskiego z Koroną Polską z 1697 roku*, „Acta Baltico-Slavica” XII, 1979.

Malec J., *Problem stosunku Polski do Litwy w dobie Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1982, t. XXXIV, z. 1.

Malec J., *La science de la police et son influence sur la réforme de l'administration publique au siècle des Lumières en Pologne*, [w:] *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime*, wyd. E. V. Heyen, „Ius Commune-Sonderhefte”, t. 21, Frankfurt am Main 1984.

Malec J., *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, „Acta Academiae Modrevianae”, Kraków 2003.

Malec J., *Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w nowożytnej Europie*, wyd. II poprawione i uzupełnione, Kraków 2003.

Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000 (wyd. II, uzupełnione, Kraków 2003).

Maneli M., *O przedmiocie i zadaniach wykładu historii doktryn polityczno-prawnych*, „Życie Szkoły Wyższej” 1958, z. 2.

Mazurkiewicz J., *Jurydyki lubelskie*, Wrocław 1956.

Michalski J., *Idee reformatorskie sekretarza konfederacji barskiej. Dyskusja Ignacego Bohusza z Gabrielem Mabym*, „Miscellanea Historico-Archivistica”, t. I, Warszawa–Łódź 1885.

Michalski J., *Sprawa miejska w opinii szlacheckiej przed Sejmem Czteroletnim*, „Przegląd Historyczny” 1951, t. XIII.

Michalski J., *Plan Czartoryskich naprawy Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Historyczny”, R. LXIII, 1956, z. 4–5.

Misiuk A., *Organizacja bezpieczeństwa i porządku publicznego I Rzeczypospolitej (do 1795 r.)*, „Przegląd Polityczny”, R. IX, 1999, z. 1–2.

Misiuk A., *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005.

Mizia T., *Szkolnictwo parafialne w czasach KEN*, Wrocław 1964.

Morawski K., *Do charakterystyki okresu Rady Nieustającej i genezy przymierza polsko-pruskiego*, „Kwartalnik Historyczny”, R. XXVII, 1913.

Müller M. G., *Polen zwischen Preussen und Russland. Souveränitätskrise und Reformpolitik 1736–1752*, Berlin 1983.

Nowak-Dłużewski J., *Stanisław Konarski*, Warszawa 1951.

Ochendowski E., *Polen*, [w:] *Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa*, wyd. E. V. Heyen, „Ius Commune-Sonderhefte”, t. 18, Frankfurt am Main 1982.

Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, t. I–II, Warszawa 1919–1922.

Oczapowski J. B., *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1882.

Oczapowski J. B., *Roztrząsania i rozbiory w naukach politycznych i ekonomicznych z lat kilkunastu zebrane*, Warszawa 1889.

Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego*, Warszawa 1880.

Olszewski F., *Policja lekarska w dawnej Polsce*, Warszawa 1881.

Olszewski H., *Doktryny prawno-ustrojowe czasów saskich (1697–1740)*, Warszawa 1961.

Opalek K., *Doktryny i historia nauki. Historia nauki, jej zadania i rola społeczna*, „Życie Nauki” V, 1950, nr 7–8.

Patkaniowski M., *Dzieje Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego od reformy Kołłątajowskiej do końca XIX stulecia*, Kraków 1964.

Pfeiffer J. F., *Berichtigungen berühmter Staats-Finanz-Polizei-Cameral-Commerz und ökonomischer Schriften dieses Jahrhunderts*, 1782 (Biblioteka Ossolińskich).

Pfeiffer J. F., *Lehrbegriff sämtlicher Oeconomischer und Cameralwissenschaften*, Mannheim 1772 (Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego).

Pohoska H., *Sprawa oświaty ludu w dobie KEN*, Kraków 1925.

*Polski Słownik Biograficzny*, t. III, Kraków 1937; t. IX, Kraków 1960, t. XIV, Kraków 1968–1969.

Puciatowa M., *Rzut oka na dzieje Komisji Skarbu Rzeczypospolitej i Wielkiego Księstwa Litewskiego za rządów Targowicy i sejmu grodzieńskiego*, [w:] *Księga Pamiętkowa Koła Historyków słuchaczy USB*, Wilno 1937.

Rostworowski E., *Hugo Kołłątaj wobec zagadnienia obywatelskiej siły zbrojnej*, „Przegląd Historyczny” 1951, t. XLII.

Rostworowski E., *Reforma pawłowska Pawła Konstantego Brzostowskiego (1767–1795)*, „Przegląd Historyczny” 1953, t. XLIV, z. 1–2.

Rostworowski E., *Sprawa milicji mieszczańskich w ostatnim roku Sejmu Czteroletniego*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. XLVI.

Rostworowski E., *Legends i fakty XVIII w.*, Warszawa 1963.

Rostworowski E., *Ostatni król Rzeczypospolitej. Geneza i upadek Konstytucji 3 maja*, Warszawa 1966.

Rudnicka J., *Czytelnicy w bibliotece warszawskiej marszałka Lubomirskiego*, „Przegląd Biblioteczny” 1958, nr 2.

Salmonowicz S., recenzja pracy A. Zahorskiego, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, „Kwartalnik Historyczny”, R. LXVII, 1960, z. 2.



- Segall J., *Geschichte und Strafrecht der Reichpolizeiordnungen*, Breslau 1914.
- Skibiński K., *Europa a Polska w dobie wojny o sukcesję austriacką w latach 1740–1745*, Kraków 1913.
- Smoleński W., *Kuźnica Kollatajowska. Studium historyczne*, Kraków 1885.
- Smoleński W., *Ostatni rok Sejmu Wielkiego*, Kraków 1897.
- Smoleński W., *Komisja boni ordinis warszawska (1765–1789)*, Warszawa 1913.
- Smoleński W., *Przewrót umysłowy w Polsce wieku XVIII*, Warszawa 1979.
- Sobociński W., *Polnische Version „des Wohlfahrtsstaates” vom Ende des 18. Jahrhunderts (System des politischen Rechts von 1780)*, „Archivum Iuridicum Cracoviense”, vol. X, 1977, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Sobolewski M., *Niektóre problemy teorii i metodologii historii doktryn politycznych*, „Historyka” 1976, t. VI.
- Srogosz T., *Geneza i funkcjonowanie komisji dobrego porządku*, [w:] *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. II, pod red. J. Matuszewskiego, Łódź 1995.
- Srogosz T., *Skład, kompetencje i działalność Komisji nad Szpitalami w latach 1775–1780*, „Biuletyn Instytutu Filozoficzno-Historycznego WSP w Częstochowie” 2000, nr 26.
- Srogosz T., *Reforma opieki społecznej i zdrowotnej jako czynnik poprawy parametrów ilościowych i jakościowych potencjału ludnościowego według populacjonistów polskich drugiej połowy XVIII wieku*, „Przegląd Nauk Historycznych” (Łódź), R. 2, 2003, nr 1.
- Stańczak E., *Kamera saska za czasów Augusta III*, Warszawa 1973.
- Starościak J., *O administracji polskiej w XVIII wieku*, „Państwo i Prawo”, R. VII, 1952, z. 5–6.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Staszewski J., *Pomysły reformatorskie czasów Augusta II*, „Kwartalnik Historyczny”, R. LXXXII, 1975.
- Strzelecki W., *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934.
- Sulińska-Rostocka K., *Zagadnienie walki z żebractwem w publicystyce epoki stanisławowskiej*, „Praca i Opieka Społeczna”, R. 21, 1947, z. 4.
- Szcząska Z., *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1.
- Szczygielski W., *Sejm gotowy i władza typu Straży (z badań nad percepcją społeczną reformy ustroju państwa w czasach Sejmu Wielkiego)*, „Przegląd Nauk Historycznych” (Łódź), R. 2, 2003, nr 1.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002.
- Truchim S., *Augusta Sułkowskiego projekt organizacji szkolnictwa w Polsce*, Warszawa 1932 (odb. z „Oświaty i Wychowania”).

Truchim S., *Uwagi na marginesie genezy organizacji administracji szkolnej i nadzoru pedagogicznego z czasów Komisji Edukacji Narodowej*, „Studia Pedagogiczne” 1955, t. 2.

Trzebiński W., *Le contrôle administratif du bâtiment dans la Pologne du siècle des Lumières en tant que moyen d'amélioration de l'état des villes royales*, „Acta Poloniae Historica”, XXXIV, Wrocław 1976.

Trzebiński W., *Formowanie państwowej służby architektonicznej w Polsce stanisławowskiej*, [w:] *Przeszłość a jutro miast. Księga ku czci prof. Wacława Ostrowskiego*, Warszawa 1977.

Tyszkiewicz B., *Komisja Dobrego Porządku w Poznaniu 1780–1784*, wyd. II, Poznań 2005.

Wachlowski Z., *Rys organizacji policji w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 1925.

Wąsicki J., *Konfederacja targowicka i ostatni sejm Rzeczypospolitej z 1793 roku (Studium historyczno-prawne)*, Poznań 1952.

*Wielka encyklopedia powszechna*, t. X, Warszawa 1967.

Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

Wojakowski J., *Straż praw*, Warszawa 1982.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.

Zahorski A., *Początki nowoczesnej administracji u schyłku Rzeczypospolitej*, [w:] *Pamiętnik VIII Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Krakowie 14–17 września 1958*, cz. I: *Referaty*, Warszawa 1958.

Zahorski A., *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959.

Zajewski W., *Józef Wybicki*, Warszawa 1983.

Zielińska Z., *Walka „Familii” o reformę Rzeczypospolitej 1743–1752*, Warszawa 1983.

## Indeks nazwisk

### A

Aigner Piotr 124, 151  
Ajnenkiel Andrzej 15, 16  
Aloy Jan, pułkownik 53  
Aloy Jan, rezydent kurlandzki 41  
Askenazy Szymon 164  
Assorodobraj Nina 92  
August III Sas, król Polski 38, 47, 49  
August II Wettin, król Polski 28, 30, 31

### B

Baliński Michał 133  
Bałtruszajtys Grażyna 155  
Baranowski Ignacy 155  
Bardach Juliusz 71, 132  
Bartel Wojciech 164, 165  
Baszkiewicz Jan 9  
Bergerówna Janina 132, 133  
Berg Günther Heinrich von 142  
Bergius Johann Heinrich Ludwig 26, 142  
Bielfeld Jakob Friedrich von 66  
Bieniarzówna Janina 38, 39  
Bob Franz Joseph 26, 142  
Bobińska Celina 100  
Bog Ingomar 141  
Bohusz Ignacy 64  
Bolingbroke Henry St John 66  
Bosiacki Adam 8  
Branicki Jan Klemens 50  
Broda Józef 71  
Brühl Henryk, minister 41, 47

Brzostowski Paweł, ksiądz 133, 134

Buffon Georges Louis 100

Bujański Tadeusz 124

## C

Chrapowicki Józef 87

Chreptowicz Joachim 134

Cichoń Paweł 8

Czaja Aleksander 15, 39, 141, 146, 158, 168

Czapski Franciszek 77, 79, 149

Czarnowski Stefan 100, 102

Czartoryscy 38, 40, 47–53, 66, 156, 157

Czartoryski Adam, książę 46, 47

Czartoryski Michał, kanclerz wielki litewski 50

## D

Danowska Ewa 50

Delamare Nicolas 26–28, 108, 137, 142, 146

Desroches Jean Chrisophe 96

Dihm Jan 150

Dmochowski Franciszek Ksawery 128

Drozdowski Marian 155

Dunin-Karwicki Stanisław 11, 12, 14, 30–33, 36, 46

Dutkova Renata 92

Dzieduszycki Jerzy 32, 33

Dzwonkowski Włodzimierz 164

## E

Erler Adalbert 20

Estreicher Karol 99, 110, 128

## F

Feldman Józef 11

Finkel Ludwik 25

Flemming Jakub Henryk, feldmarszałek 30

Fryderyk II Pruski, król Prus 120

Fryderyk Wilhelm I, król Prus 25

## G

Gierowski Józef 28  
 Glayre Maurycy 111  
 Grabski Stanisław 15, 57, 66, 79  
 Grebl Ignacy 133  
 Grimm, bracia 20  
 Grimm Jacob 20  
 Grimm Wilhelm 20  
 Grodziski Stanisław 11  
 Gröll Michał, drukarz 132  
 Gromadzka-Grzegorzewska Maria 7, 21, 28, 141  
 Grotowski Żelisław 115  
 Grzybowska Marta 8  
 Grzybowski Konstanty 9  
 Gurowski M. 96

## H

Hejnosz Wojciech 50  
 Helcel Antoni Zygmunt 131  
 Hentschel Volker 25  
 Heyen Erk Volkmar 15  
 Hohenthal Peter Carl Wilhelm 26, 142  
 Horalek Wilhelm 13, 119, 145, 151  
 Hulewicz Jan 92  
 Hume David 66

## I

Izdebski Hubert 7, 16, 19, 20, 26, 28, 51, 72, 157

## J

Jabłonowska Anna, księżna 132–134  
 Janik Michał 165  
 Jezierski Franciszek Salezy 99, 105  
 Jezierski Jacek, kasztelan łukowski 13, 114, 120, 147  
 Jobert Ambroise 92, 155  
 Józef II, cesarz Austrii 119, 133  
 Jung-Stilling Johann Heinrich 26, 142  
 Jurek Piotr 162  
 Justi Johann Heinrich von 20–26, 46, 108, 131, 135, 142, 145, 149, 150

## K

- Kaczmarczyk Zdzisław 132, 155, 163  
 Kalinka Walerian 155  
 Karśnicki Ludwik, kasztelan wieluński 124  
 Katarzyna II, cesarzowa Rosji 47, 81, 86  
 Kaufmann Ekkehard 20  
 Kawka Władysław 16  
 Kazimierz Wielki, król Polski 131  
 Kipa Emil 164  
 Kiryk Feliks 51  
 Kitowicz Jędrzej 50  
 Kołłątaj Hugo 12, 14, 15, 86, 99, 100, 103–109, 116, 152, 154, 160, 163–167  
 Konarski Stanisław 11, 12, 14, 16, 30, 38, 41–47, 143, 148, 156, 159  
 Koneczny Feliks 15, 16  
 Konieczny Alfred 162  
 Konopczyński Władysław 11, 13, 14, 30, 32, 33, 36, 39, 41, 46, 51, 53, 54, 61, 62, 87, 155  
 Korzon Tadeusz 15, 50–52, 94, 155  
 Kossakowski Józef, biskup inflancki 12, 110, 111, 112, 134, 148, 163, 166  
 Kossakowski Szymon 163  
 Kościałkowski Stanisław 155  
 Kościuszko Tadeusz 165  
 Kowecki Jerzy 165  
 Krafft Fritz 25, 141  
 Krawczyk Katarzyna 51  
 Król Renata 51  
 Krzyżanowski Stanisław 12  
 Kurdybacha Łukasz 71

## L

- Langrod-Vaughan Michèle 16, 38  
 Langrod George (Langrod Jerzy Stefan) 27  
 Legendre Pierre 9, 27, 28  
 Leszczyński Stanisław 11, 12, 14, 16, 30, 33–38, 43, 46, 60, 63, 64, 97, 122, 127, 143, 152, 156–159, 165, 166, 167  
 Leśnodorski Bogusław 7, 14, 25, 66, 71, 103, 108, 119, 132, 141, 155, 161, 162, 168  
 Leśnodorski Zygmunt 110  
 Lessona Silvio 27  
 Lewandowska Janina 11  
 Lipiński Edward 15, 93  
 Longchamps Franciszek 20, 24

Loyseau Charles 26  
 Lubomirski Stanisław, marszałek wielki koronny 47, 49, 95, 142, 150  
 Ludwik XV, król Francji 33

## Ł

Łączyński Maciej, starosta, poseł gostyński 93  
 Ładowski Remigiusz 12, 16, 17, 72–76, 128, 135, 144, 150, 151  
 Łysiak Ludwik 143

## M

Mably Gabriel Bonnot de 61, 64  
 Maier Hans 19, 20, 22–25  
 Makilla Dariusz 16, 155  
 Makulski Franciszek 120  
 Malec Dorota 16  
 Malec Jerzy 7, 8, 15, 16, 49, 50, 155  
 Małachowski Stanisław 12, 103  
 Maneli Mieczysław 9  
 Marmontel Jean-François 66  
 Mascov Johann Jakob 39  
 Matuszewska Przemysława 50  
 Matuszewski Jacek 51  
 Mazurkiewicz Józef 97  
 Michałowski Szczęsny 69  
 Michalski Jerzy 47–49, 64, 93, 128  
 Misiuk Andrzej 16, 155  
 Mizia Tadeusz 92  
 Montesquieu Charles Louis 42, 76, 100  
 Morawski Kazimierz Marian 94  
 Morcinek Roch 164  
 Moreau Jacob Nicolas 28  
 Morski Tadeusz 110, 128  
 Mościcki Henryk 122  
 Moser Johann Jakob von 26  
 Mostowski Tadeusz 120, 148  
 Moszyński Fryderyk Józef 163  
 Müller Michael G. 40



## N

Nax Ferdynand 13, 115–117, 120, 121, 128, 135, 145

Nowak-Dłużewski Jan 11

## O

Ochendowski Eugeniusz 15

Ochimowski Feliks 13

Oczapowski Józef Bohdan 13, 21, 23, 24, 26, 27, 115, 117, 120, 131

Okęcki Adam 91, 147

Okolski Antoni 13

Olszewski F. 92

Olszewski Henryk 30–34

Opalek Kazimierz 9, 68, 69

Orzechowski Stanisław 19

Ossowski Michał, ksiądz 129, 150

Ostrowski Wacław 97

## P

Panin Nikita, ambasador rosyjski 46

Patkaniowski Michał 26

Pawiński Adolf 91

Pawlikowski Józef 118

Pawłowski Krzysztof 97

Pestel 66

Pfeiffer Johann Friedrich 26, 142

Piattoli Scypio, ksiądz 109, 119

Plater Kazimierz Konstanty 112, 113, 148, 152

Pohoska Hanna 92

Poniatowski Stanisław, podskarbi wielki litewski 121, 134

Poniatowski Stanisław, wojewoda mazowiecki 40, 147

Poniatowski Stanisław August, król Polski 15, 17, 38, 50, 52–54, 96, 109, 110, 156, 159, 163

Popławski Antoni 12, 14, 55–61, 63, 76, 80, 93, 128, 147, 148, 150, 152, 153, 160, 165

Potoccy 142

Potocki Antoni, wojewoda bełski 40

Potocki Ignacy 109, 119, 165

Potocki Szczęśny 163

Prochaska Antoni 93

Puciatowa M. 155

Puszet (Puget) Józef de, kanonik wiślicki 12, 113–115, 149

Pyrrhys de Varille Cezar 55

## Q

Quesnay François 69

## R

Raczyński Edward 31, 163

Raczyński Kazimierz, marszałek nadworny koronny 94

Réal 76

Rechenberg Karl Otton 39

Repnin Mikołaj, ambasador rosyjski 53

Richter 39

Rössig Karl 26

Rostworowski Emanuel 86, 109, 110, 118, 128, 134

Rousseau Jan Jakub 61, 64, 66

Rudnicka Jadwiga 142

## S

Salmonowicz Stanisław 10, 14

Sartorius 95

Segall Josef 19

Siestrzencewicz Stanisław 12, 14, 81–86, 153, 166, 167

Skarbek Fryderyk, hrabia 8

Skibiński Mieczysław 40

Skrzetuski Wincenty 14, 15, 76, 77, 147, 148, 150

Smoleński Władysław 14, 155

Sobociński Władysław 16, 17, 72, 76

Sobolewski Marek 9

Sołtykowicz Józef 117

Sonnenfels Joseph von 20–24, 26, 108, 142, 145

Srogosz Tadeusz 51, 159

Stańczak Edward 39

Starościak Jerzy 14, 158, 162, 168

Starzeński Michał, starosta branicki 122

Starzyński Stanisław 25

Staszewski Jacek 30, 31

Staszic Stanisław 12, 15, 100–103, 116

Stroynowski Hieronim 14, 15, 69, 76, 78, 148, 149

Stroynowski Wincenty 14

Strzelecki Władysław 16, 94, 95

Sulińska-Rostocka Katarzyna 91

Sułkowski August, książę 92–94, 147, 149

Szaniawski Konstanty Felicjan, biskup kujawski 31

Szcząska Zbigniew 54, 111  
Szczuka Antoni Stanisław 32, 33  
Szczygielski Wojciech 161  
Szwed Ryszard 8

## Ś

Świtkowski Piotr 13, 91–93, 143, 147

## T

Truchim Stefan 93  
Trzebiński Wojciech 97  
Turowski Kazimierz Józef 33  
Tyszkiewicz Bogna 51, 155  
Tyzenhauz Antoni 155

## W

Wachlowski Zenon 16  
Walicki Bazyli 94  
Wąsicki Jan 163, 164  
Wereszycka Helena 103  
Wielhorski Michał 12, 61–64, 152, 166, 167  
Wierzbowski T. 33  
Witkowski Wojciech 16  
Wojakowski Józef 155, 161  
Wójcik Stanisław 8  
Wolff Christian 21, 76, 100, 144, 145  
Woliński Janusz 128  
Wybicki Józef 12, 66–72, 75, 79, 128, 135, 145, 148, 150, 165

## Z

Zahorski Andrzej 10–12, 14, 19, 26, 27, 51, 71, 92, 95, 108, 110, 142, 155, 158, 168  
Zajewski Władysław 66, 69  
Załuski Andrzej Stanisław 30, 38, 39, 143, 147, 148, 157  
Zamoyski Andrzej 12, 66, 67, 69, 71, 100, 134  
Zamoyski Jan 100, 101, 115, 120  
Zarębska Teresa 97  
Zielińska Zofia 38, 40  
Zincke Georg Heinrich 26

## Ż

Żyłłok 133